

EL CONVENIO SOLIDARIO COMO ALTERNATIVA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
PARA LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES EN LA COMUNIDAD DEL MUNICIPIO
DE EL TAMBO, NARIÑO (2020 – 2023)

Jairo Efraín Rojas Solarte

Jairo Sebastián Rojas Solarte

Trabajo de grado para optar por el Título de Magister en Administración Pública

Asesor

Daniel Oswaldo Muñoz Castro

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESAP)

Maestría en Administración Pública

2024

Tabla de contenido

Introducción	6
1. Planteamiento del Problema	7
1.1. Descripción del problema.....	7
1.2. Delimitación del problema	10
1.1.1. Delimitación geográfica.....	10
1.1.2. Delimitación temporal	10
1.1.3. Delimitación del alcance	10
1.3. Sistematización del problema.....	10
1.1.4. Problema General.....	11
1.1.5. Problemas Específicos	11
2. Justificación	11
3. Objetivos.....	13
3.1. Objetivo General	13
3.2. Objetivos Específicos	13
4. Marco de Referencia.....	13
4.1. Marco Contextual.....	13
4.2. Estado del Arte	15
4.3. Marco Teórico	18
1.1.6. Contratación Estatal en Colombia	18
1.1.7. Eficiencia Fiscal.....	20
1.1.8. Participación Ciudadana y Participación Comunitaria	20
1.1.9. Contratación estatal convencional (mayor, menor y mínima cuantía)	21
1.1.10. Organismos de Acción Comunal	22
4.4. Marco legal.....	22
4.5. Marco conceptual	25
5. Metodología.....	26
5.1. Paradigma de la investigación.....	26
5.2. Tipo de Investigación	26
5.3. Tipo o alcance de la investigación	28
5.4. Diseño de la Investigación	29
5.5. Fuentes de información	30

6.	Población y Muestra	34
7.	Técnicas de investigación.....	37
7.1.	Operacionalización de categorías.....	37
7.2.	Análisis de datos.....	39
8.	Cronograma	41
9.	Presupuesto.....	42
10.	Desarrollo de los objetivos.....	43
10.1.	Participación comunitaria en la ejecución de Convenios Solidarios desarrollados en el municipio de “El Tambo”, Nariño entre 2020-2023	43
10.1.1.	Las JAC como agentes de participación comunitaria en Colombia	43
10.1.2.	La gestión de las JAC para la satisfacción de las necesidades de la comunidad	45
10.1.3.	La participación y gestión comunitarias en los Convenios Solidarios suscritos por las JAC en el municipio de El Tambo 2020 - 2023.....	46
10.1.4.	Retos de la participación y gestión comunitarias en la suscripción de Convenios Solidarios celebrados entre las JAC el municipio de El Tambo 2020 - 2023	56
10.2.	Convenios Solidarios suscritos por las JAC en el municipio de “El Tambo”, Nariño entre 2020-2023.....	59
10.2.1.	Fecha de suscripción de cada Convenio Solidario.....	60
10.2.2.	Objeto de los Convenios Solidarios.....	60
10.2.3.	Plazo del convenio	62
10.2.4.	Valor del Convenio	65
10.2.5.	Forma de pago.....	67
10.2.6.	Obligaciones de las partes.....	68
10.2.7.	Fijación de garantía, vigilancia y control.....	68
10.2.8.	Marco normativo invocado	69
10.2.9.	Causales de terminación del convenio	69
10.2.10.	Clausulas adicionales	70
10.3.	Ventajas de los Convenios Solidarios sobre los contratos estatales convencionales en el municipio de “El Tambo” en el periodo 2020-2023	71
10.3.1.	Algunas distinciones entre contrato y convenio	72
10.3.2.	Contrato y convenio en la administración pública.....	72
10.3.3.	Diferencias entre un contrato estatal convencional y un Convenio Solidario	73
10.3.3.1.	En cuanto al procedimiento de selección según la cuantía	73
10.3.3.2.	En cuanto al régimen tributario aplicable	74

10.3.3.3. En cuanto a los intereses de las partes.....	75
10.3.3.4. En cuanto a la fijación de A.I.U.	75
10.3.3.5. En cuanto a la mano de obra contratada.....	76
10.3.4. Fortalezas identificadas por los(as) dignatarios(as) de las JAC en los Convenios Solidarios suscritos en el Municipio de El Tambo entre 2020 y 2023	77
10.3.5. Debilidades identificadas por los(as) dignatarios(as) de las JAC en los Convenios Solidarios suscritos en el Municipio de El Tambo entre 2020 y 2023	79
11. Conclusiones	80
12. Recomendaciones	81
Referencias.....	83

Índice de Tablas

Tabla 1.....	30
Tabla 2.....	34
Tabla 3.....	37
Tabla 4.....	41
Tabla 5.....	42
Tabla 6.....	73
Tabla 7.....	74
Tabla 8.....	77

Índice de figuras

Figura 1.....	14
Figura 2.....	47
Figura 3.....	47
Figura 4.....	48
Figura 5.....	49
Figura.6.....	50
Figura 7.....	51
Figura 8.....	51
Figura 9.....	52
Figura 10.....	53
Figura 11.....	54
Figura 12.....	54
Figura 13.....	55
Figura 14.....	60
Figura 15.....	61

Figura 16.....	62
Figura 17.....	62
Figura 18.....	63
Figura 19.....	63
Figura 20.....	65
Figura 21.....	66
Figura 22.....	67
Figura 23.....	68
Figura 24.....	70
Figura 26.....	78

Introducción

La contratación pública en Colombia constituye una herramienta esencial para la satisfacción de necesidades y el cumplimiento de los fines misionales del Estado (Función Pública, 2018), en tanto se orientan a servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar principios, derechos y deberes constitucionales (Constitución Política de 1991, artículo 2); es la forma que tiene el Estado para adquirir bienes y servicios y así prestar efectivamente los servicios públicos a su cargo (Expósito, 2018).

Su ejercicio, no obstante, ha sido objeto de múltiples debates y controversias, suscitadas ante variadas y lamentables dificultades que han afectado su normal funcionamiento; una de ellas, está relacionada con la corrupción administrativa caracterizada por manejos indebidos del patrimonio estatal, que al final, coartan la capacidad del Estado para responder a las necesidades de la ciudadanía e incrementan la desconfianza de la sociedad civil sobre el actuar del gobierno.

Por otro lado, se encuentra la ineficiencia fiscal, asociada a gastos administrativos excesivos y/o derroches presupuestarios durante los procesos de contratación, que repercuten en bajos estándares de calidad y una cobertura insuficiente de los bienes y servicios que el Estado tiene a su cargo ofrecer; y por último, la escasa participación comunitaria en escenarios decisorios de la ciudadanía, que en algunas oportunidades se muestra ajena y desconfiada de la administración pública.

La figura jurídica de los Convenios Solidarios, emerge como una apuesta institucional, comunitaria, económica y social, dirigida a derribar o cuando menos, mitigar estas problemáticas, principalmente aquellas que afectan la eficiencia fiscal y la participación ciudadana, toda vez que permite la acción directa de los organismos de acción comunal en la construcción de obras requeridas para las comunidades que representan; y junto al aporte y supervisión de los entes territoriales del Estado, promueve al desarrollo de las comunidades, y contribuye a un mayor cumplimiento de dos principios de la contratación pública: la eficiencia y la transparencia.

La presente investigación se encamina a verificar si lo descrito, contrasta o se materializa en el Municipio de El Tambo del departamento de Nariño, donde, solo a partir del 2020, se empezó a adoptar la figura del Convenio Solidario para permitir la participación activa de la población a través de las Juntas de Acción Comunal y satisfacer las necesidades de las

comunidades. A su vez, si ésta figura presenta mayores bondades en cuanto a eficiencia fiscal, respecto de la contratación estatal convencional.

1. Planteamiento del Problema

En este apartado, se evidencian las problemáticas relacionadas con el tipo de contratación en la forma de Convenios Solidarios.

1.1. Descripción del problema

En la actualidad, el ejercicio de la contratación pública, se ve rodeado de una serie de factores negativos, entre ellos la ineficiencia y la corrupción, que tienen reflejo en grandes inversiones, con precarios resultados. Sobre el particular, Serrano (2014) expresa que:

La corrupción invade el país en todos los sectores de la economía, desaprovecha los enormes recursos, para invertir en educación, salud, infraestructura, tecnología de punta y desarrollo evitando el crecimiento del país y disminuyendo los niveles de rentabilidad de las empresas, construyendo un estado no competitivo y proactivo. (p. 3)

Lo señalado tiene un efecto en el detrimento de la eficiencia administrativa, entendida como “el logro de las metas propuestas con el menor costo, el menor esfuerzo y el máximo rendimiento” (Ramírez (1987, p.7). Esta eficiencia fiscal, tiene repercusión en el valor público, aquel que los ciudadanos conceden a los bienes y servicios recibidos del Estado cuando satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad (CEPAL, 2022). Por lo expuesto, el valor público también sufre un detrimento.

En esta misma línea, es necesario reconocer que, las entidades territoriales y, particularmente, los municipios de sexta categoría, reflejan reducidos niveles de inversión social, cuando acuden a la contratación de obras públicas de bajas cuantías, mediante los procedimientos que establece el estatuto de contratación y sus normas reglamentarias. La reducción en las cantidades de obra efectivamente ejecutadas, tienen como causa, entre otras, la pesada carga tributaria de los municipios, tal como lo expresa Montoya (2021), “la Corte determinó que a los precios que se deben consultar en el mercado es preciso incluirle el valor de los impuestos a que haya lugar, así como los costos propios del transporte y pólizas” (p. 69). Así las cosas, los impuestos son elemento esencial que el contratista debe considerar al momento de calcular el precio a ofertar.

De manera particular, el Municipio de El Tambo, por ejemplo, de conformidad con el Estatuto Tributario vigente (Alcaldía de El Tambo, 2023), contempla varios impuestos que se

aplican al valor total de cualquier contrato de obra, entre ellos: las estampillas de Adulto Mayor, Pro Cultura, Universidad de Nariño, Pro Deporte y Recreación, para la Justicia Familiar, y para el Fondo de Seguridad Territorial – FONSET, que en conjunto ascienden al 17% del valor de la obra; y, si a ello se suman impuestos nacionales, como retención en la fuente, la cantidad de recursos que efectivamente se invierten en las obras, se reducen de manera considerable. Tantas disminuciones tienen un efecto más sensible en contratos de bajas cuantías.

Otro problema que enfrenta el ejercicio de la administración pública, son los bajos niveles de participación comunitaria, la cual, a pesar de ser un eje estratégico de nuestra carta fundamental, es de incipiente promoción. Si se revisa la definición de participación comunitaria determinada por Amar & Echeverría (2006) que la equipara con la “posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida” (p. 135), en Colombia, salvo algunas experiencias exitosas de promoción de la participación comunitaria (presupuesto participativo, cabildos comunitarios, turismo comunitario), su estímulo y motivación resultan precarios. Sobre el particular Velásquez & González (2003) manifiestan que, si bien la participación ciudadana, cuenta con un desarrollo normativo suficiente y construido con las mejores intenciones, ello no se refleja en prácticas efectivas de participación. Así mismo, los autores mencionan una desarticulación entre lo que las múltiples normas expresan y las verdaderas expectativas de los ciudadanos como usuarios de las instancias participativas.

Lo anterior se puede contrastar con los indicadores mundiales de buen gobierno, calculados por el Banco Mundial (2022), según los cuales, Colombia registra las siguientes calificaciones: rango percentil de control de la corrupción: 41,0, sobre 100; guarismo que es bajo, y por tanto refleja altos niveles de impunidad y corrupción. Pares latinoamericanos ostentan un mejor comportamiento sobre este particular; por ejemplo, Chile tiene 80.7; Uruguay 92; Costa Rica 67 (Banco Mundial, 2022).

En cuanto al indicador efectividad del gobierno, que mide la calidad de los servicios públicos y del servicio civil entre otros aspectos, Colombia tiene un rango percentil del 53,8 (Banco Mundial, 2022); el cual, si bien no es tan bajo como el anterior, tampoco es el mejor. En el indicador participación ciudadana y rendición de cuentas, que mide el grado en que los ciudadanos de un país pueden participar en las decisiones de su gobierno, Colombia tiene un

rango percentil de 54,6 (Banco Mundial, 2022), por debajo de sus pares latinoamericanos, denotando precariedad en la participación de la comunidad sobre los asuntos que atañen a su propio bienestar.

Hasta aquí están descritos tres factores que afectan el normal ejercicio de la administración pública, ellos son: el flagelo de la corrupción administrativa que permea la contratación estatal, la ineficiencia fiscal, que repercute en bajos estándares de calidad y cobertura de los bienes y servicios que tiene a su cargo ofrecer el Estado; y unas gestiones de gobierno que menosprecian y restringen la participación comunitaria.

La figura jurídica de los Convenios Solidarios, lleva intrínseco un evidente componente de fortalecimiento de la participación y de eficiencia fiscal, en tanto articula los esfuerzos de las entidades gubernamentales con los organismos comunales para la construcción de obras y la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las comunidades (Torres, 2024). Y aunque su regulación lleva varios años (a partir de ley 136 de 1994), en varios municipios de Nariño, su utilización ha sido históricamente baja, y a partir de 2020, apenas incipiente. Según datos del Sistema Electrónico para la Contratación Pública [en adelante SECOP] de la Agencia Colombia Compra Eficiente, en el Municipio de El Tambo, Nariño, por ejemplo, los primeros convenios se empezaron a suscribir en 2021, lo cual, de acuerdo con funcionarios de carrera administrativa de la zona, obedece al desconocimiento normativo o falta de información sobre su existencia y manejo.

El Municipio de Sandoná, de igual manera, en el año 2020 suscribió tan solo dos Convenios Solidarios, frente a los siete contratos de mínima cuantía que ejecutó para la construcción de obras (Colombia Compra Eficiente, 2024). El Municipio de El Charco, en el año 2021, aunque suscribió 37 contratos de mínima cuantía de construcción de obras, no celebró ningún Convenio Solidario (Colombia Compra Eficiente, 2024). Los ejemplos citados dan cuenta de la limitada utilización de la mencionada figura contractual.

Por otra parte, Romero (2017) indica que la naturaleza de los Convenios Solidarios, conlleva la vinculación de las Juntas de Acción Comunal [en adelante JAC] como un elemento fundamental de la organización comunitaria, cuya importancia radica “en su papel como el primer interlocutor del Estado con la ciudadanía en los territorios donde habita” (p. 37).

Sin embargo, el nuevo rol de las JAC, como ejecutores de recursos públicos, con ocasión de los Convenios Solidarios, sugiere retos y desafíos que otrora no habían asumido, y que genera

una problemática asociada al incipiente desarrollo institucional de estas organizaciones comunitarias. Sobre el particular Sánchez (2013), reconoce que el problema principal que enfrentan los organismos de acción comunal tiene que ver con dificultades en su organización y gestión.

Adicionalmente, la Agencia Colombia Compra Eficiente (2023) conceptúa que las juntas de acción comunal, en ejecución de los Convenios Solidarios, se encuentran sometidas a la totalidad de la normativa que rige la contratación pública; esta realidad puede rebasar la capacidad de gestión de esta clase de organismos.

1.2. Delimitación del problema

El presente estudio delimita su órbita de aplicación de la siguiente manera:

1.1.1. Delimitación geográfica

Municipio de El Tambo Nariño, mediante el estudio de los Convenios Solidarios ejecutados en las diferentes veredas de esta jurisdicción.

1.1.2. Delimitación temporal

El estudio aboca el conocimiento de los Convenios Solidarios suscritos con organismos de acción comunal, ejecutados entre las vigencias 2020 a 2023.

1.1.3. Delimitación del alcance

De conformidad con los objetivos específicos, el presente estudio analiza, con relación a los Convenios Solidarios, categorías como: participación comunitaria, satisfacción de necesidades y eficiencia fiscal del Municipio de El Tambo, a través de una investigación con enfoque cualitativo, de tipo descriptiva, correlacional y explicativa; y con un diseño no experimental.

1.3. Sistematización del problema

La problemática que aborda el presente estudio se enmarca de la siguiente manera:

1.1.4. Problema General

¿Qué comportamiento tiene la figura del Convenio Solidario, como alternativa de contratación pública convencional para la satisfacción de necesidades en la comunidad del municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)?

1.1.5. Problemas Específicos

- ¿De qué manera se fortalece la participación comunitaria durante la ejecución de Convenios Solidarios desarrollados en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)?
- ¿Cómo se desarrolló la ejecución de los Convenios Solidarios suscritos en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)?
- ¿Qué ventajas se identifican en los Convenios Solidarios suscritos, en comparación con la contratación estatal convencional en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)?

2. Justificación

Según Martínez (2016), los Convenios Solidarios fortalecen la administración pública en sus principios fundamentales de buen gobierno, los cuales son “la base de todo Estado, que tiene entre sus premisas conservar el orden social y garantizar el bienestar de las personas” (p.3). Además, surgen como una figura contractual que promueve la participación comunitaria y contribuyen a la eficiencia en la contratación pública.

Esta modalidad contractual, resulta en novedosa, especialmente para las organizaciones comunales, que encuentran en ellos la oportunidad y el reto de jugar un papel determinante como artífices de su propio desarrollo. Además, esta clase de convenios, son de actualidad y suscitan el interés público, pues su utilización ha sido ampliamente promovida por el actual gobierno nacional, convirtiéndolo como una de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”. Concomitante con ello, el actual gobierno ha trazado el programa denominado “Caminos Comunitarios para la Paz Total”, que busca el mejoramiento de la red vial terciaria, de la mano con las Organizaciones de Acción Comunal, siguiendo los lineamientos de la ley 2166 de 2021.

De manera general, la importancia que reviste el presente estudio, radica en que se busca analizar los alcances del Convenio Solidario como figura contractual alterna a la contratación convencional, en la satisfacción de necesidades de las comunidades del Municipio de el Tambo

Nariño. Sin embargo, sus resultados pueden suscitar el interés de otros municipios de sexta categoría en el país, quienes encontrarán en su contenido una información de valía sobre esta modalidad contractual.

Las JAC, por supuesto, tienen en la presente investigación un material de orientación, que brinda información sobre los alcances del Convenio Solidario y plasma el grado de responsabilidad que tales organizaciones conllevan en la gestión de su propio desarrollo.

El Convenio Solidario, por otra parte, irrumpe como una figura que enriquece la gobernanza, y por tanto fortalece la administración pública en el cumplimiento de sus objetivos y principios, dado que aquellos, por su naturaleza, vinculan a la comunidad representada en sus organizaciones comunitarias y contribuyen a optimizar el uso de los recursos públicos.

La investigación aporta a la solución de la problemática planteada, pues coadyuva a dilucidar si los Convenios Solidarios, en efecto contribuyen de manera efectiva a la solución de las necesidades de las comunidades y por ello mismo fortalecen la eficiencia fiscal y la participación comunitaria.

Adicionalmente, la investigación es importante para la academia, particularmente para la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, pues ofrece una información que amplía la visión teórica y práctica del Convenio Solidario. Valga también añadir que el contenido del estudio se ajusta con los temas de conocimiento propios de un magister en administración pública, profesional llamado a desarrollar habilidades tendientes a una gestión eficiente de recursos y un efectivo liderazgo. Es de utilidad reconocer que esta figura contractual ha surtido en su vida jurídica, una serie de modificaciones y actualizaciones que ameritan su estudio y revisión. Bajo este panorama, el estudio será un instrumento de consulta para estudiantes de administración pública, docentes y, en general, para quienes estén interesados en profundizar sobre este tema.

El Convenio Solidario, supone el ejercicio de una acción de innovación en la gestión pública, tan importante en la sociedad actual que demanda actuaciones flexibles e inmediatas en la resolución de problemas públicos, y más cuando estas acciones, llevan consigo altos contenidos éticos y de lucha contra la corrupción.

En cuanto al enfoque de la investigación, ésta se ciñe al método cualitativo, puesto que, como lo señala Bernal (2016) “su preocupación no es medir, sino cualificar, describir y comprender el fenómeno social objeto de estudio a partir de rasgos determinantes” (p. 97)

3. Objetivos

Son objetivos del presente estudio los siguientes:

3.1. Objetivo General

Analizar la figura del Convenio Solidario, como alternativa de contratación pública para la satisfacción de necesidades en la comunidad del municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023).

3.2. Objetivos Específicos

- Determinar el grado de participación comunitaria en la ejecución de Convenios Solidarios desarrollados en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023).
- Examinar la ejecución de los Convenios Solidarios suscritos en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023).
- Identificar las ventajas de los Convenios Solidarios, en comparación con la contratación estatal convencional en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023).

4. Marco de Referencia

El marco de referencia que fundamenta el presente estudio es el siguiente:

4.1. Marco Contextual

El marco contextual de la presente investigación es el municipio de El Tambo Nariño. El plan de desarrollo vigente del municipio (Alcaldía de El Tambo, 2024), ofrece la siguiente información:

El Municipio de El Tambo, se encuentra ubicado en la parte nor-occidental del departamento de Nariño, dentro de la Subregión Guambuyaco, co-integrada por los municipios de Los Andes Sotomayor, La Llanada, El Peñol y El Tambo; su extensión es de 247 kilómetros y se localiza a 39 kilómetros de distancia de la capital del departamento (Alcaldía de El Tambo, 2024).

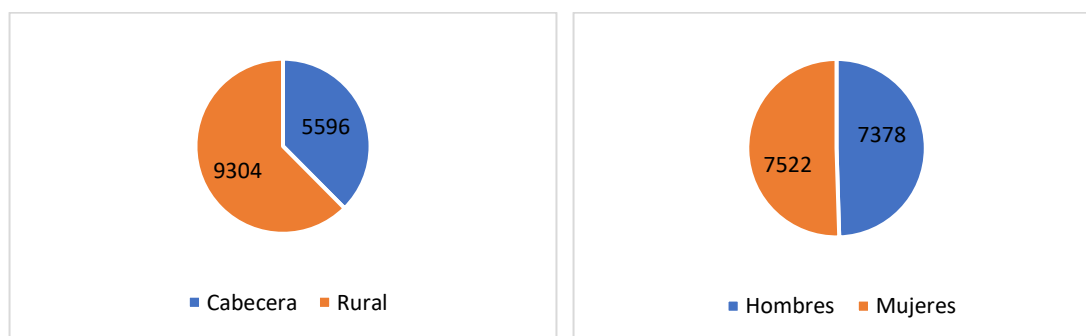
La cabecera del municipio tiene una temperatura promedio de 18 grados centígrados y la temperatura de sus diferentes veredas varían desde el clima frío (10 °C), hasta clima caliente (superiores a los 20 °C); en altitud, el municipio abarca desde los 600 hasta 2700 metros sobre el nivel del mar; limita al norte con el Municipio de El Peñol y Taminango, al oriente con los Municipios de Chachagüí y La Florida, al occidente con el Municipio de Linares y al sur con los Municipios de La Florida y Sandoná (Alcaldía de El Tambo, 2024)).

El Tambo basa su economía en la producción agropecuaria; en el sector agrícola, se destacan los cultivos de: fique, frijol, maíz, café, plátano, caña de azúcar, y árboles frutales; en el sector pecuario, se tiene que la ganadería bovina en su mayoría se concentra en la zona rural del municipio y se explota además el ganado porcino; en cuanto a especies menores la producción del cuy ocupa un lugar de importancia, así como las aves de corral (Alcaldía de El Tambo, 2024).

El Municipio de El Tambo se encuentra en sexta categoría, según la escala definida por la Ley 617 de 2000, el Concejo Municipal se integra por 11 miembros (Alcaldía de El Tambo, 2024). Su densidad poblacional, de acuerdo a las proyecciones demográficas del DANE (2024), para el año 2024 es de 14.900 habitantes.

Figura 1.

Proyección demográfica del municipio de El Tambo para el año 2024, por zona territorial (izquierda) y género (derecha)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2024).

En cuanto a su división político administrativa, El Tambo se integra por cinco corregimientos y 40 veredas (Alcaldía de El Tambo, 2024), distribuidas así:

- Corregimiento de Azogue: Pueblo Viejo, Ovejera, Azogue, La Cocha.
- Corregimiento Especial: El Tambo Centro, Altozano, Bello Horizonte, Cascajal Alto, Capulí de Minas, Capulí Grande, Chuza, El Cucharo, Granadillo, Humitaro, La Granja, Las Palmas, Llano Largo, Plan Verde, Potrerillo, Pocaurco, San Antonio de Chuza, Zanjón.
- Corregimiento de Ricaurte: El Placer, La Espada, Llano de Manchabajoy, Méjico, Ricaurte, San José del Cidral.

- Corregimiento de San Pedro: Aminda, Cascajal Bajo, Cafelina, Chagraurco, Los Limos, San Pablo Bajo, San Pedro.
- Corregimiento de Tanguana: San Pablo Alto, La Sultana, Trojayaco, Tanguana, Tambillo, Villanueva.

El área urbana del municipio se encuentra formada por 22 barrios: Ricaurte, Recuerdo, Rosario, San José, Mentidero, Santa Ana, Lourdes, La Playa, Portal de los Sauces, Colón, Comercio, Madrigal, Villa del Sol, Luis Carlos Galán, Carrera 12, La Esperanza, Villa Mercedes, Los Álamos, Jaime Concha, El Porvenir, La Brisas y Fátima; así mismo, en el municipio se registran 51 Juntas de Acción Comunal debidamente constituidas (Alcaldía de El Tambo, 2024).

Frente a la prestación del servicio de Salud, el Municipio cuenta con el Centro Hospital San Luis, ubicado en la cabecera municipal y 9 puestos de salud distribuidos en las diferentes veredas, pero solo dos están habilitados Cascajal Bajo y San Pedro (Alcaldía de El Tambo, 2024).

En materia educativa, el municipio cuenta con tres Instituciones Educativas que ofrecen los grados de educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media. Cuenta además con 38 Centros Educativos en las diferentes veredas del municipio que ofrecen básica primaria (Alcaldía de El Tambo, 2024).

Los servicios públicos se prestan por parte del municipio de la siguiente manera: el casco urbano cuenta con un sistema de acueducto, también se presta el servicio de alcantarillado y aseo y, de manera reciente, se ofrece el servicio de gas domiciliario, prestado por una empresa privada. En el sector rural, cada vereda cuenta con su propio sistema de acueducto y los servicios de alcantarillado y aseo son precarios (Alcaldía de El Tambo, 2024).

En cuanto a la infraestructura vial del municipio, la vía principal que comunica al municipio con la ciudad de Pasto, se encuentra totalmente pavimentada; existe además una red vial terciaria, que intercomunica las veredas del municipio con su cabecera, compuesta por 332 kilómetros que demandan frecuente mantenimiento rutinario; de igual manera, integran la red vial terciaria 4.366 metros lineales de placa huella en diferentes veredas (Alcaldía de El Tambo, 2024).

4.2. Estado del Arte

Cardozo (2016), analiza los Convenios Solidarios desde la óptica eminentemente contractual y propone como objetivo general de su investigación, determinar si los Convenios

Solidarios cumplen con los principios básicos de la función pública; en ese propósito, el autor concluye que el Convenio Solidario por sus características, tendría la naturaleza de convenio administrativo, que no exige la aplicación del régimen contractual que rige para la contratación estatal convencional. Igualmente, el autor determina que los Convenios Solidarios no son propiamente contratos; sin embargo, reconoce que los convenios persiguen los mismos fines, en la medida en que éstos aportan a la efectividad del Estado, cuando buscan la provisión de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la comunidad (Cardozo, 2016). Añade también que el Convenio Solidario, por ser una modalidad de contratación directa, no respeta el principio de igualdad, pues no permite la pluralidad de oferentes (Cardozo, 2016).

Para el horizonte de esta investigación, es de importancia señalar como Cardozo (2016), aborda los aspectos contractuales del Convenio Solidario, incluyendo los elementos sustanciales que lo integran; tanto como la normativa que los rige, la jurisprudencia producida, y de qué manera aportan a los principios de la función pública. Siendo así, el material bibliográfico habrá de tenerse en cuenta como un aporte que enriquece el contexto general del presente estudio y, algo importante, permite valorar la evolución del Convenio Solidario desde 2016 hasta la fecha.

Sobre el tema contractual, la revisión bibliográfica encuentra en la Agencia Colombia Compra Eficiente (2023), un compendio del desarrollo normativo de los Convenios Solidarios, que contienen la totalidad de conceptos emitidos por la Agencia, una completa trazabilidad sobre su evolución legal y la ruta procedimental de sus diferentes etapas contractuales. Además, absuelve nueve inquietudes relacionadas con diferentes tópicos de esta figura contractual. Por lo anterior, este documento se tendrá en cuenta por el completo contexto que ofrece.

Adicionalmente, el estudio habrá de revisar los distintos manuales que ha producido la Agencia Colombia Compra Eficiente, para estandarizar los procesos contractuales de los Convenios Solidarios.

Beltrán (2022), analiza los factores jurídicos y administrativos de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Málaga- Santander que explican el acceso a los Convenios Solidarios durante los años 2016-2019. La autora concluye que, en el ámbito geográfico de la investigación, se determina que la apropiación de mínimos conocimientos jurídicos y tecnológicos por parte de los dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, son un factor determinante, para un buen desempeño de los Convenios Solidarios (Beltrán, 2022). La autora reconoce el importante esfuerzo institucional desplegado para el fortalecimiento de las capacidades de los dignatarios de

las Junta de Acción Comunal; sin embargo, reitera la importancia de una adecuada capacitación (Beltrán, 2022).

Por su parte, Torres (2024) ofrece un estudio con alcance similar al anterior, en tanto que éste se propone analizar el proceso de formalización y fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y su contribución al desarrollo local a través de la figura de los Convenios Solidarios en el Municipio de Aratoca (Santander). La investigación brinda especial importancia a los trámites de rigor que conlleva el proceso de formalización de las organizaciones comunales, también evidencia debilidades en las Juntas de Acción Comunal en su capacidad de ejecución de Convenios Solidarios.

Sobre el tema de la cualificación de las Juntas de Acción Comunal, Pareja & Gamboa (2023), analizan las problemáticas de las organizaciones comunales como actores en gobernanza del Municipio de Circasia, Quindío. Los autores, insisten en que, los procesos de formación de los miembros de una Junta de Acción Comunal, contribuyen a optimizar la competencia de estas organizaciones en el cumplimiento de su labor misional (Pareja & Gamboa, 2023).

Así entonces, los aportes de Beltrán (2022), Torres (2024) y Pareja & Gamboa (2023), merecen consideración, pues tales estudios dirigen su atención a la Junta de Acción Comunal como parte fundamental del Convenio Solidario, examinando las debilidades y fortalezas de tales organizaciones. No se debe perder de vista que el presente estudio se propone analizar la figura del Convenio Solidario como alternativa de contratación pública para la satisfacción de necesidades en las comunidades del Municipio de El Tambo y las Juntas de Acción Comunal son las ejecutoras.

La revisión de la literatura conduce a Palacios (2020), quien presenta un estudio basado en analizar la implementación de presupuesto participativo y Convenios Solidarios como estrategias de democracia participativa en el Municipio Valle del Guamuéz Putumayo. El autor señala que, la implementación de las antedichas estrategias, trajo como resultado el cierre de la brecha de desconfianza de la ciudadanía hacia la institucionalidad, y el manejo transparente de los recursos públicos (Palacios, 2020).

La eficiencia fiscal, es un tema fundamental dentro del presente estudio, razón por la cual se acude a revisar la bibliografía sobre este aspecto. Ramírez (1987), hace un análisis sobre la importancia de la eficiencia en la administración pública, relacionando los diferentes tipos de eficiencia (técnica, administrativa, de personal) y, algo medular, la eficiencia en el servicio

público. Sobre este mismo aspecto, se refiere Jaramillo (2023), que analiza los aspectos que inciden en la eficiencia fiscal de un municipio de sexta categoría como es el municipio de Pupiales.

La participación ciudadana, es otra de las categorías identificadas en el presente estudio. La revisión bibliográfica, identifica a Velásquez & González (2003), como un aporte que merece revisión. Los autores realizan un balance que describe e interpreta lo que ha sucedido con la participación ciudadana en la última década; la órbita del estudio son cinco municipios del país: Bogotá, Medellín, Cali, Valledupar y Tarso (Antioquia), también analiza cinco experiencias de planeación participativa: Medellín, Pereira, Pasto, Toribío Cauca y el Sistema de Planeación Regional del Magdalena Medio (Velásquez & González, 2003). Llama la atención su visión crítica sobre la participación ciudadana en Colombia.

Si se tiene en cuenta que el presente estudio, enfoca su atención al fortalecimiento de la participación comunitaria mediante los Convenios Solidarios, la revisión bibliográfica encuentra de interés revisar a Arévalo (2004), quien expresa que, la participación comunitaria, se concibe como un ejercicio de control, fundamental para garantizar la transparencia de la gestión pública, la construcción de tejido social y el fortalecimiento de la democracia. A su vez, la participación comunitaria permite que cada persona se reconozca como ciudadano y en esa medida comprenda sus derechos y sus deberes (Arévalo, 2004).

Por lo expuesto, tanto Velásquez & González (2003), como Arévalo (2004), son de utilidad para los fines del presente estudio, pues amplían el contexto sobre la participación de los ciudadanos en los asuntos que atañen a la construcción colectiva de mejores condiciones de vida, mediante la gestión de recursos del erario público. Además, sus postulados concuerdan con el principio de fortalecimiento de la participación comunitaria, que es propio de los Convenios Solidarios.

4.3. Marco Teórico

Las teorías que enmarcan el presente estudio son las siguientes:

1.1.6. Contratación Estatal en Colombia

La contratación estatal guarda directa relación con el planteamiento central del presente estudio, dado que los Convenios Solidarios se conciben como una figura contractual novedosa, que posibilita la construcción de obras públicas contratando de manera directa, con organismos

de acción comunal. En términos generales, la teoría de la contratación estatal orienta sus enunciados e hipótesis a generar la regulación de aquellos procedimientos que deben seguir las organizaciones del Estado en relación a la satisfacción de sus fines misionales. Conforme con lo dicho, Bahamón (2018) plantea que el contrato estatal, es un acto jurídico bilateral, que recoge la voluntad de las partes, una de las cuales corresponde de manera necesaria a una entidad pública. En el convenio, la voluntad de las partes está dirigida a una finalidad específica de colaboración; en este caso, existe un interés común que rebasa la simple contraprestación que es propia del contrato (Bahamón, 2018).

Es así como la contratación Estatal, se convierte en la base para el desarrollo de un país, por cuanto esta tiene como deber la ejecución de los recursos públicos en forma eficiente, transparente y dinámica.

El uso apropiado de los fundamentos teóricos de la contratación en la actividad del Estado contribuye de manera significativa al mejoramiento de la eficiencia de los entes públicos, así como a lograr una reducción de los niveles de corrupción, cuando se suman en el propósito los mecanismos de control (Bahamón, 2018). También se ha encontrado que, preceptos teóricos, como son la transparencia, economía, responsabilidad, selección objetiva, ecuación contractual y el debido proceso, fomentan entre las empresas privadas la sana competencia y la innovación, con miras a su concurso en procesos contractuales claros y justos (Bahamón, 2018).

La contratación pública en Colombia, a juicio de Angarita & Delgado (2015), se basa en la necesidad del Estado de recurrir a particulares para cumplir sus objetivos en áreas donde solo mediante la colaboración de proveedores es posible satisfacer demandas de servicios, obras, consultorías y otras actividades. El sector privado posee los recursos, la experiencia y la capacidad para atender estos requerimientos de las entidades públicas (Angarita & Delgado, 2015).

Concuerda con la problemática expuesta en el presente estudio, los planteamientos de Amaya (2016) quien expresa que, cuando se habla de contratación pública o estatal, la opinión de cualquier ciudadano, está dirigida a relacionar esta función del Estado, con la corrupción. La autora dirige su atención a la importancia del principio de la planeación en la contratación estatal, destacando que su correcta aplicación permite optimizar y garantizar mejores niveles de eficiencia y eficacia en los procesos de contratación que lidera el Estado (Amaya, 2016).

1.1.7. Eficiencia Fiscal

El concepto de eficiencia fiscal se relaciona básicamente con la toma de decisiones acertadas, cuando se trata de la optimización de los recursos que se requieren para el logro de objetivos públicos propuestos por el Estado. Esta teoría se articula con los Convenios Solidarios, como figura de la administración pública que tiene a la eficiencia fiscal como uno de sus valores agregados.

Mediante la implementación de estrategias de eficiencia fiscal, se busca la obtención de la máxima productividad con la utilización de la menor cantidad recursos económicos. Esta categoría busca la combinación de insumos tales como dinero, productos, talento humano y otros en proporciones óptimas. Así lo indica Balseiro Luna & Maza (2021), al indicar que la eficiencia fiscal corresponde a la habilidad para alcanzar un objetivo, mediante una relación óptima entre los factores y los recursos productivos; es decir, lograr la mayor producción posible con la menor cantidad de recursos para alcanzar un nivel determinado de producción.

La eficiencia fiscal, se basa en que, a los ciudadanos, no sólo les interesa gozar de una buena oferta de servicios públicos, sino también interesa el gasto público que implica dicha provisión; es decir, que la relación servicio público vs. gasto, sea racional y adecuada; que el sector público no incurra en despilfarros y gastos innecesario (Rueda, 2011). Bajo ese principio, la eficiencia permite el cálculo adecuado de esa relación (Rueda, 2011).

Así las cosas, se encuentra que en el sector público la eficiencia fiscal se entiende como una optimización en el alcance de los recursos dentro de una vigencia fiscal, fenómeno que tiene reflejo en satisfactorios indicadores, logro acertado de metas y, en general, el cumplimiento de los fines del Estado.

1.1.8. Participación Ciudadana y Participación Comunitaria

Los Convenios Solidarios por su naturaleza, fortalecen la participación comunitaria; sin embargo, se considera de utilidad diferenciar dos términos que, si bien se utilizan de manera indistinta, merecen ser caracterizados. Se trata de la participación ciudadana y la participación comunitaria.

Según la Defensoría del Pueblo (2023), la participación ciudadana es el mecanismo que tienen las personas para expresar su sentir y sus propuestas ante las diferentes instancias del

gobierno. Montecinos & Contreras (2019) definen la participación ciudadana como un derecho y la oportunidad, individual o colectiva que tienen los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en todas las instancias.

Botero & Torres (2008), opinan que, desde la perspectiva de la filosofía del derecho natural moderno, la participación ciudadana se refiere a las actividades que las personas llevan a cabo para defender y obtener sus derechos. El participante en estos procesos es el ciudadano o la ciudadana. A diferencia del ser humano en general, el ciudadano o la ciudadana prioriza los intereses colectivos por encima del bienestar individual (Botero & Torres, 2008).

Por su parte Amar & Echeverría (2008) diferencian estos conceptos cuando expresan que, la participación ciudadana es aquella en la cual la persona, el ciudadano de manera individual y a través del mecanismo del voto, toma parte en las decisiones del orden nacional, regional o local; mientras que la participación comunitaria hace referencia a procesos de organización, movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo.

Es decir, una se traduce en la participación del ciudadano en política, en la posibilidad de intervenir en el gobierno o en alcanzar el poder, y la otra es la posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En ambos casos cuentan con los espacios legales para hacerlo.

1.1.9. Contratación estatal convencional (mayor, menor y mínima cuantía)

La contratación estatal, se encuentra regida por las denominadas cuantías, mismas que se determinan en proporción de la cantidad de recursos que las entidades deciden comprometer en un determinado proceso contractual. De esta manera, en cuanto a la construcción de obras se refiere, los contratos que más recursos comprometen; es decir, los de mayor cuantía corresponden a los que se adjudican mediante licitación pública. Siguen en orden descendente, los contratos que corresponden a la denominada menor cuantía y, por último, los contratos que corresponden a la mínima cuantía. Las exigencias y protocolos son mucho más exigentes en la licitación pública y disminuyen para la menor cuantía, y todavía más para los de mínima cuantía. Valga adicionar que, la celebración de Convenios Solidarios se encuentra autorizada para la mínima y menor cuantía

1.1.10. Organismos de Acción Comunal

Los denominados organismos de acción comunal, con ocasión de los Convenios Solidarios, adquieren un papel preponderante en el ejercicio de la administración pública, dado que, por virtud de esta figura contractual, pueden contratar con el Estado la construcción de obras públicas; es decir, adquieren un rol de importancia en la gestión del desarrollo de sus comunidades, fortaleciendo de esa manera el cumplimiento de su labor misional.

De manera general, los organismos de acción comunal, se identifican por su carácter social, el cual está dirigido básicamente a procurar el fortalecimiento de la democracia participativa, esto desde la integralidad, sostenibilidad y sustentabilidad, dentro de dinámicas y fenómenos sociales que exigen contar con una organización interna que vele por el derecho de las comunidades en una región específica. Así lo indica Barrera (2019) al mencionar que “las juntas de acción comunal son organizaciones civiles, de importancia relevante para la convivencia y comprensión de problemáticas locales” (p.3).

Sobre los organismos de acción comunal, Sánchez & Vargas (2017), opinan que este tipo de organizaciones con un fuerte arraigo territorial, han demostrado ser determinantes en los procesos de desarrollo local y en el mejoramiento de las condiciones de vida en sus comunidades y barrios.

La junta de acción comunal, como célula básica de la organización comunitaria, se concibe como un ente sin ánimo de lucro, integrada para aunar voluntades y recursos con miras a procurar el desarrollo integral de su comunidad, llámese barrio, vereda, o corregimiento.

4.4. Marco legal

Dentro de los fundamentos normativos a tener en cuenta en desarrollo de la presente investigación que tiene como objetivo general, analizar la figura del Convenio Solidario, como alternativa de contratación pública para la satisfacción de necesidades en la comunidad del municipio de El Tambo, Nariño, años 2020 a 2023, se encuentran los siguientes:

La Constitución Política de Colombia (1991), en su artículo 38, establece la obligación del Estado Colombiano de garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. También dentro de la carta magna se encuentra el artículo 103, que le otorga al Estado la atribución de organizar, promocionar y capacitar a las diferentes organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, las organizaciones comunitarias. Complementa la revisión constitucional, el artículo 355, que faculta a las

diferentes instancias gubernamentales para la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, a fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo.

La Ley 136 de 1994 es una norma que regula todo lo concerniente con la modernización, organización y funcionamiento de los municipios. Fue modificada por la Ley 1551 de 2012, para introducir la figura del Convenio Solidario, conceptualizado como: “La complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades” (Ley 136 de 1994, artículo 3, parágrafo 3).

Como complemento a la anterior normativa se expide el Decreto 092 de 2017, en el cual se lleva a cabo un desarrollo sobre el tema de contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política, la cual, en concordancia con la Ley 136 de 1994, establecen un régimen especial respecto de la celebración de Convenios Solidarios, mismos que deberán reunir los siguientes requisitos:

- i) que las partes intervinientes sean, de un lado, entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, de otro, entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad (entre los que se encuentra los Organismos de Acción Comunal);
- ii) que el objeto del contrato esté dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable (territorial o nacional);
- iii) que el contrato, independientemente de su cuantía, no refleje relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado;
- iv) que la entidad del Estado no imparta instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.

Así, en cumplimiento de las anteriores premisas normativas el ente encargado ya sea en el orden municipal, departamental, distrital o nacional se encuentra en el deber de dar cumplimiento al proceso de planeación, selección y contratación bajo el procedimiento previsto en el Decreto 092 de 2017.

También es necesario mencionar sentencias de la Corte Constitucional, relevantes para la materia, entre ellas la Sentencia C-580 de 2001, que reivindica el rol de los organismos de acción comunal, concluyendo que su proceso social va de la mano con la acción participativa de la comunidad; la Sentencia C-100 del 27 de febrero de 2013, que declara exequible la facultad para

que los departamentos puedan celebrar Convenios Solidarios; y la Sentencia C-126 del 9 de marzo de 2016, que declara exequible la facultad para celebrar Convenios Solidarios, hasta por la denominada mínima cuantía de contratación estatal;

Posteriormente, se produce la Ley 1955 de 2019, que permite a las entidades nacionales celebrar Convenios Solidarios con Organismos de Acción Comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En este sentido, se entiende que los Convenios Solidarios, que se puedan generar en el orden nacional, departamental, distrital o municipal con la vinculación de los Organismos de Acción Comunal, tienen como fin principal, generar satisfacción del interés público respecto de las necesidades y aspiraciones que tienen las comunidades, mismas que deberán estar alineadas con los ejes estratégicos propuestos en el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo.

De manera posterior se expidió la Ley 2166 de 2021, mediante la cual se regula lo relacionado con los organismos de acción comunal. En su articulado, esta norma introduce la posibilidad que tienen las entidades territoriales para celebrar Convenios Solidarios hasta por la menor cuantía. Esta modificación es sustancial, pues hasta la fecha de expedición de la norma en cita, únicamente era posible la celebración de Convenios Solidarios hasta la mínima cuantía.

Finalmente, el marco legal, tiene en cuenta los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente; de manera particular el Concepto C-209 de 2023, que trata sobre Convenios Solidarios.

Es necesario precisar, que las disposiciones sobre Convenios Solidarios contenidas en la Ley 2166 de 2021, fueron objeto de reglamentación por parte del gobierno nacional mediante el Decreto 142 de 2023, que adiciona el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, y el cual predica que los Convenios Solidarios solo se podrán celebrar de manera directa, entre los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal y solo con los organismos de acción comunal. Esta regulación fue suspendida con medida cautelar por parte del Consejo de Estado en 2024, alegando extralimitación en las funciones del ente gubernativo nacional al dictar la citada disposición, pues convirtió en restricción, lo que la ley había determinado como facultad de los entes departamentales y municipales de celebrar Convenios Solidarios (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2023). Además, el Consejo de Estado, señaló que la norma acusada, vulnera los principios de igualdad, selección objetiva y libre competencia que son propios de la contratación estatal, al restringir la contratación de Convenios

Solidarios únicamente con organismos de acción comunal. No obstante, según concepto emitido por la Agencia Colombia Compra Eficiente, del 11 de junio de 2024, las entidades del Estado seguirían estando autorizadas legalmente para realizar la contratación de Convenios Solidarios con organismos de acción comunal hasta la menor cuantía, toda vez que la suspensión cobijaría únicamente el contenido del artículo 2.2.15.1. del Decreto de 2015, es decir, los efectos no se extienden a las demás disposiciones legales en los cuales se fundamentó dicha norma. En términos de la Agencia, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 que contienen todos los requisitos para la aplicación directa de los Convenios Solidarios, aún mantiene plena vigencia.

4.5. Marco conceptual

Convenios Solidarios: El Convenio Solidario, según Cardozo (2016), es un acuerdo especial destinado a satisfacer necesidades comunitarias con la colaboración de las JAC y los municipios. Está regulado por la Ley 1551 de 2012, que modificó la Ley 136 de 1994, y establece que estos convenios buscan unir esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para construir obras y atender las aspiraciones de las comunidades. La Ley 2166 de 2021 refuerza este enfoque mediante su artículo 63, parágrafos 1 y 2.

Eficiencia Fiscal: El concepto de eficiencia fiscal en el ejercicio de la función pública, hace referencia a la optimización de los recursos, de tal manera que sea posible el logro de los objetivos propuestos por el Estado con la menor inversión financiera, buscando la satisfacción de las necesidades sobre la base de la racionalización en la inversión.

Menor y Mínima cuantías en la contratación pública: en la construcción de obras civiles, las modalidades de contratación en concurso público son tres: Licitación Pública, Selección abreviada de Menor Cuantía y Mínima Cuantía. En ese mismo orden disminuyen sus valores, tanto como se reduce la complejidad de sus procedimientos. Se estima de utilidad precisar su alcance, por cuanto los Convenios Solidarios, inicialmente se concibieron para la contratación de obras hasta la mínima cuantía (Ley 1551 de 2012), más adelante, el legislador decide que tales convenios podrán hasta por la menor cuantía (Ley 2166 de 2021).

Organismos de Acción Comunal: La Ley 2166 de 2021 define estos organismos como una expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural y solidaria que defiende los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil. Su propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el

desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, basado en el ejercicio de la democracia participativa.

5. Metodología

La metodología del presente estudio, se enmarca dentro de los siguientes parámetros:

5.1. Paradigma de la investigación

Esta investigación utiliza el paradigma hermenéutico (interpretativo) de carácter documental, si se tiene en cuenta que el objetivo general del presente estudio, es analizar la figura del Convenio Solidario, como alternativa de contratación pública en la satisfacción de necesidades de interés general de una comunidad, para cuyo propósito se recurre de manera especial, a la revisión y consulta de documentos y archivos la mayoría de ellos de carácter contractual. Este propósito concuerda con el criterio de diferentes autores de la investigación, uno de ellos, Bernal (2016) expresa que, “La investigación documental consiste en el análisis de la información escrita sobre un determinado tema, con el propósito de establecer relaciones, diferencias, etapas, posturas o estado actual del conocimiento respecto del tema objeto de estudio” (p.146)

Cázares Hernández (1995), como se citó en Bernal (2016), sostienen que la investigación documental se basa principalmente en la obtención y consulta de información contenida en documentos. Estos son cualquier material que puede ser utilizado como fuente de referencia, manteniendo su naturaleza y sentido originales, y que proporciona datos o evidencia sobre una realidad o acontecimiento.

Alfonso (1994), expone que la investigación documental es un proceso científico que involucra mecanismos sistemáticos de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de información en torno a un determinado tema. Añade que, al igual de otros tipos de investigación, ésta conduce a la construcción de conocimientos. La investigación documental es válida para un estudio del nivel de maestría, si se tiene en cuenta que éste es un nivel académico avanzado, cuyos profesionales buscan profundizar conocimientos en un área específica.

5.2. Tipo de Investigación

El estudio de la administración pública admite dos tipos de enfoques de investigación: el cualitativo y el cuantitativo (Padró-Solanet, 2017), siendo ambos, válidos y complementarios para obtener la información de interés. Y aunque son varios los supuestos para elegir un método

sobre otro, científicos sociales como Hammersley (como se citó en Padró-Solanet, 2017), refieren que, en lo atinente con las políticas públicas, el enfoque cualitativo es superior en tanto respeta en mayor medida la realidad del mundo social y permite estudiar los fenómenos en su entorno natural.

La presente investigación se adapta al tipo de investigación cualitativo toda vez que se encamina a estudiar un fenómeno en un entorno natural, en este caso, la ejecución de Convenios Solidarios en el municipio de El Tambo, para evaluar si estos contribuyen de manera efectiva a la solución de las necesidades de las comunidades, y, en consecuencia, fortalecen la eficiencia fiscal y la participación comunitaria. En la investigación cualitativa, lo que se busca es la comprensión de significados y símbolos intersubjetivos tal como son expresados por las personas (Bernal, 2016), es decir, comprender la naturaleza de las diferentes realidades sociales y su estructura dinámica. En este caso, el análisis se realizará a partir de encuestas dirigidas a dignatarios de Juntas de Acción Comunal, los cuales permitirán dilucidar el nivel de participación comunitaria que han tenido éstos en la ejecución de los Convenios Solidarios y determinar algunas ventajas, principalmente en lo atinente a eficiencia fiscal, en comparación con la contratación estatal convencional.

La investigación cualitativa es inductiva, es decir, busca explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas (Hernández, Fernández & Baptista, 2014), a través de un diseño de investigación flexible. En la metodología cualitativa el investigador ve al escenario y personas en una perspectiva holística (Blanco-Peck, 2007), las personas, escenarios o grupos no son reducidos a variables, sino vistos como un todo. Este tipo de investigación permite ser más sensitivo con el entorno, para tratar de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas.

Y aunque este tipo de investigación, puede valerse de técnicas cuantitativas como cualitativas, en la presente investigación, serán mayores las técnicas cualitativas a saber: el análisis de documentos y archivos estatales, el análisis de contenido documental (informes, artículos, tesis y/o libros), la aplicación de encuestas y el muestreo no probabilístico (Blanco-Peck, 2007), que permitirán valorar la participación comunitaria y los niveles de satisfacción de la comunidad en ejecución de Convenios Solidarios.

Para Hernández et al. (2014), a diferencia de la mayoría de estudios cuantitativos, donde la claridad sobre las preguntas de investigación e hipótesis preceden a la recolección y el análisis

de los datos, los estudios cualitativos pueden “desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos” (Hernández et al., 2014, p. 40). Para el caso que compete esta investigación, aunque habrá una revisión de fuentes primarias y secundarias, esta fase podrá complementarse en cualquier momento del estudio y apoyar otros puntos relevantes para la investigación como el planteamiento del problema o la elaboración del reporte de resultados (Hernández et al., 2014). Por ejemplo, puede ocurrir que, al analizar los datos archivísticos o realizar las encuestas, surjan elementos no tenidos en cuenta previamente, como documentos adicionales, un número mayor de participantes, o eventos que induzcan modificar la muestra concebida originalmente. Más aun teniendo en cuenta que en el proceso cualitativo, la muestra, la recolección y el análisis se realizan prácticamente de manera simultánea (Hernández et al., 2014).

5.3. Tipo o alcance de la investigación

Si bien los componentes en el proceso de investigación pueden ser distintos dependiendo de su alcance, cualquier investigación puede incluir elementos de más de uno de los cuatro alcances: “exploratorio, descriptivo, correlacional, y explicativo” (Hernández et al., 2014, p. 122). Así, por ejemplo, se pueden encontrar investigaciones que inicien como exploratorias, después sean descriptivas y correlacionales, y finalmente terminen siendo explicativas.

El presente estudio tendrá un alcance inicialmente descriptivo, pues los primeros objetivos trazados se orientarán hacia dos variables: la participación comunitaria y la ejecución de los Convenios Solidarios; dado ese alcance, coincide con lo expresado por Salkind (1999) cuando afirma que en la investigación descriptiva “se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio” (p.11); y con lo descrito por Cerda (1998), quien manifiesta que una de las funciones principales de la investigación descriptiva es la capacidad de seleccionar las características fundamentales del objeto de estudio y su descripción detallada de las partes, categorías o clases de ese objeto. Así pues, se extraerán las dos variables descritas en los primeros objetivos específicos de esta investigación para examinarlas y extraer de ellas sus principales características.

Ahora bien, esta descripción, aunque adelantada de manera independiente o conjunta, no implica necesariamente un análisis de la relación entre estas categorías o clases, es decir, se reduce a la mera descripción de los fenómenos. Aquí es donde resulta útil el alcance correlacional, toda vez que permite conocer la relación o grado de asociación que existe entre

dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular Hernández et al., 2014, p.124); alcance que será crucial al momento de determinar las ventajas de los Convenios Solidarios, en comparación con la contratación estatal convencional en el municipio de El Tambo.

De esta manera, el último enfoque, el explicativo, permite ir más allá de la descripción de fenómenos o del relacionamiento entre conceptos, está más bien dirigido “a responder por las causas de los eventos y fenómenos físicos o sociales” (Hernández et al., 2014, p.127); permitirá explicar por qué ocurre el fenómeno o por qué se relacionan dos o más variables (Hernández et al., 2014), en este caso analizar la participación comunitaria en la ejecución de Convenios Solidarios y la ejecución de los Convenios Solidarios suscritos hasta la mínima cuantía, permitirá explicar por qué la figura del Convenio Solidario, como alternativa de contratación pública, satisface en mayor medida las necesidades en la comunidad del municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023).

5.4. Diseño de la Investigación

El objetivo general de la investigación permite su categorización dentro del diseño descriptivo. Sobre este diseño, Anavitarte (2015), expresa que el diseño de investigación no experimental es una metodología en la cual el investigador no modifica las condiciones en las que se presenta el fenómeno estudiado. Este enfoque metodológico suele denominarse *ex post facto* (después del hecho), ya que la recopilación de datos se realiza en un momento posterior.

Agudelo, Aigner, & Ruiz (2022), sustentan que la investigación no experimental, se caracteriza por evitar la manipulación intencionada de las variables. En otras palabras, en este tipo de estudio no se modifican deliberadamente las variables independientes. Lo que se hace es observar los fenómenos en su entorno natural para posteriormente analizarlos.

Más adelante los mismos autores, expresan que, en un estudio no experimental, no se construye ninguna situación, sino que se observan situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por el investigador. En la investigación no experimental las variables independientes ya han ocurrido y no pueden ser manipuladas, el investigador no tiene control directo sobre dichas variables, no puede influir sobre ellas porque ya sucedieron, al igual que sus efectos (Agudelo et al., 2022, p. 39).

5.5 Fuentes de información

El presente estudio utiliza fuentes de información primaria y secundaria. Bernal (2016), sobre las fuentes de información primaria precisa que es aquella que se obtiene de manera directa, es decir, tomada de la fuente origen de la información, como en efecto son las encuestas. Así, la información de fuentes primarias de la presente investigación, proviene de la aplicación de 100 encuestas dirigidas a 5 dignatarios de 20 Juntas de Acción Comunal ejecutoras de Convenios Solidarios en el Municipio de El Tambo, durante el período 2020-2023.

La información de fuentes secundarias, corresponde a la revisión y estudio de diferentes clases de documentos, sean estos legales, teóricos (libros), archivos contractuales de los Convenios Solidarios, informes de gestión del Municipio de El Tambo, actas de inicio y de liquidación, informes financieros, planes de desarrollo, entre otros.

Las fuentes de información secundaria, se habrán de seleccionar siguiendo los procedimientos establecidos en el método archivístico, a saber: identificación, selección, filtro, sistematización, y análisis. Bajo el procedimiento de la identificación se focalizarán los documentos que reposan en la administración municipal de El Tambo Nariño, y que integran la celebración o suscripción de un Convenio Solidario. De éstos, resulta conveniente seleccionar los documentos que resultan de trascendencia para los fines de la investigación. El proceso de selección entonces conduce al siguiente que corresponde al de filtro, que elimina aquellos documentos que se consideren intrascendentes; por ejemplo, el documento de identificación de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal o la certificación bancaria de dichas juntas, que son documentos que no aportan elemento de análisis alguno. Procede a continuación la sistematización de la información, mediante su archivo en medio digital, culminando con el análisis de la información recabada, en el cual se emiten juicios de valor sobre su contenido y alcances.

Con base en el anterior procedimiento, los requerimientos documentales del presente estudio permiten la elaboración de la siguiente matriz:

Tabla 1

Relación de los documentos por cada Convenio Solidario

No	Nombre del Documento	Tipo	Año	Autor	Fuente
----	----------------------	------	-----	-------	--------

1	Certificado de Existencia y Representación Legal de las Juntas de Acción Comunal	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
2	Personería Jurídica de las Juntas de Acción Comunal	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
3	Acto Administrativo de reconocimiento de las Juntas de Acción Comunal.	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
4	Documento de Identidad del Representante Legal de las Juntas de Acción Comunal.	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
5	Antecedentes Disciplinarios del representante Legal y de la Junta de Acción Comunal.	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
6	Antecedentes fiscales del Representante Legal y de la Junta de Acción Comunal	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
7	Antecedentes judiciales del Representante Legal de las Juntas de Acción Comunal.	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
8	RUT del Representante Legal y de las Juntas de Acción Comunal.	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de

					Acción Comunal
9	Estatutos de las Juntas de Acción Comunal	Reglamentario	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
10	Certificado de Registro de las Juntas de Acción Comunal en el SECOP II	Precontractual	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
11	Acta de la asamblea general de las Juntas de Acción comunal que autorizan a los presidentes para firmar convenios	Precontractual	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
12	Registro Único Comunal de las Juntas de Acción Comunal	Precontractual	2020 - 2023	Oficial	Archivo de las Juntas de Acción Comunal
13	Documento de Estudios Previos de los Convenios Solidarios	Precontractual	2020 - 2023	Alcaldía Municipal al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
14	Minuta de los Convenios Solidarios	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municipal al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
15	Pólizas que amparan la celebración de Convenios Solidarios	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municipal al El	SECOP y Archivo Municipal

				Tambo Nariño	
16	Actos Administrativos que amparan la celebración de Convenios Solidarios	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
17	Actos Administrativos de designación de Supervisores	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
18	Actas de Inicio	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
19	Informes de Supervisión	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
20	Actas Finales	Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El Tambo Nariño	SECOP y Archivo Municipal
21	Actas de Liquidación	Post- Contractual	2020 - 2023	Alcaldía Municip al El	SECOP y Archivo Municipal

Fuente: Esta Investigación.

6. Población y Muestra

La población identificada para obtener la información primaria se encuentra integrada por los dignatarios de juntas directivas de los organismos comunales, mismos que por mandato legal son: Presidente, Vice-Presidente, Secretario, Tesorero y Fiscal. Se considera de utilidad mencionar las razones que justifican la elección de esta población. En primer lugar, las Juntas de Acción Comunal, también denominados organismos de acción comunal, deben vincularse puesto que, por mandato legal, son ellas quienes suscriben los Convenios Solidarios, en conjunto con el representante legal de las entidades territoriales (alcalde o gobernador). Es decir, sin el concurso de una Junta de Acción Comunal, no es posible la celebración de tales convenios.

Dentro de ellas, la ley prevé la elección de unos dignatarios, siendo aquellos los arriba mencionados, más una serie de comisiones; sin embargo, para los efectos de la presente investigación, se habrá de recabar información de los señalados cinco dignatarios, pues ellos en ejercicio de la democracia representativa, llevan la vocería y la responsabilidad en la ejecución de los Convenios Solidarios. Por lo expresado esta población, no constituye una muestra sino un censo de la totalidad de dignatarios de las Juntas de Acción Comunal involucradas en la ejecución de esa naturaleza de convenios suscritos entre 2020 y 2023 en El Tambo, Nariño. De conformidad con la magnitud del estudio, se prevé la aplicación de 5 encuestas por cada junta de acción comunal, número que se basa en los 5 los dignatarios que integran cada organismo.

Tabla 2

Convenios Solidarios suscritos por Juntas de Acción Comunal en el municipio del Tambo durante el periodo 2020 – 2023

No.	J.A.C.	Objeto del Convenio Solidario	Valor del Convenio	No. Digna- tarios
------------	---------------	--------------------------------------	-------------------------------	----------------------------------

1	J.A.C. de la Vereda Alto Cascajal	Mejoramiento del acueducto de la vereda	\$ 1.500.000	5
2	J.A.C. de la Vereda Alto San Pablo	Ampliación y optimización del acueducto de la vereda	\$ 30.000.000	5
3	J.A.C. de la Vereda Altosano	Construcción de salón comunal en la vereda	\$ 54.994.369	5
4	J.A.C. de la Vereda Aminda	Mejoramiento de la transitabilidad mediante la construcción de placa huella en la vereda	\$ 139.996.549	5
5	J.A.C. de la Vereda La Cafelina	Mejoramiento de la red vial terciaria en la vereda mediante la construcción de obras de infraestructura en sitios crítico	\$ 30.112.378	5
6	J.A.C. de la Vereda Cascajal Alto	Fortalecimiento del acueducto de la vereda	\$ 20.000.000	5
7	J.A.C. de la Vereda Chagraurco	Mejoramiento de escenario deportivo de la vereda	\$ 39.998.000	5
8	J.A.C. de la Vereda El Capulí	Mejoramiento del escenario deportivo de la vereda	\$ 35.000.000	5
9	J.A.C. de la Vereda El Placer	Construcción de placa huella en la vereda	\$ 34.994.334	5
10	J.A.C. de la Vereda El Zanjón	Mejoramiento de la red vial terciaria mediante la construcción de obras de infraestructura en sitios críticos	\$ 25.121.564	5

11	J.A.C. de la Vereda La Cocha	Construcción de salón comunal en la vereda	\$ 49.992.468	5
12	J.A.C. de la Vereda Las Palmas	Mejoramiento de casa comunal y escenario deportivo de la vereda	\$ 8.500.000	5
13	J.A.C. de la Vereda Los Llanos de Manchabajoy	Fortalecimiento de la convivencia ciudadana brindando escenarios de paz, seguridad e inclusión social, mediante la construcción de infraestructura a la cancha polifuncional de la vereda	\$ 280.000.000	5
14	J.A.C. del Barrio Madrigal	Mejoramiento del sistema de acueducto y alcantarillado de los barrios Recuerdo, dirección Carrera 9 entre calles 5 y 6, Barrio Madrigal, Dirección Carrera 6 entre Calles 3 y 4 y el Barrio Urbanización Jesús Nazareno Manzana “C”	\$ 17.520.000	5
15	J.A.C. de la Vereda Plan Verde	Fortalecimiento del acueducto de la vereda	\$ 10.000.000	5
16	J.A.C. de la Vereda Potrerillo	Ampliación y optimización del acueducto de la Vereda de Potrerillo del municipio de El Tambo – Nariño.	\$ 38.000.000	5
17	J.A.C. de la Vereda Pueblo Viejo	Mejoramiento de casa comunal y escenario deportivo de la vereda	\$ 11.208.000	5
18	J.A.C. de la Vereda San José del Cidral	Mejoramiento de casa comunal y escenario deportivo de la vereda	\$ 21.000.000	5

19	J.A.C. de la Vereda Tanguana	Construcción de pavimento y placa huella en la vereda	\$ 87.902.984	5
20	J.A.C. de la Vereda Villa Nueva	Mejoramiento de conexiones de acueducto y sistema séptico de la casa comunal de la vereda	\$ 10.000.000	5

Fuente: Esta investigación con datos de la Alcaldía Municipal de El Tambo.

Sobre el particular, Tamayo (2000), expresa varios aspectos de interés; en primer lugar, señala que debe acudir a determinar una población por Censo, cuando el tamaño de la muestra sea reducida y cuando la varianza de la característica que se está midiendo es muy grande o cuando los costos del error sean altos. El presente estudio, prevé considerar todas las juntas de acción comunal que suscribieron Convenios Solidarios en el período 2020-2023, en el Municipio de El Tambo Nariño., en este caso fueron 20. Además, habrá de auscultar la opinión de los dignatarios de dichas juntas que son 5 por cada una. Se concluye entonces que se trata de una población reducida para un estudio del nivel que ocupa la presente investigación.

Además, expresa el autor que una selección censal, tiene su aplicación en estudios exploratorios, en los que se seleccione la muestra de manera no aleatoria, y que conduce hacer afirmaciones de tipo descriptivo. Justamente, esas condiciones caracterizan la muestra censal que plantea la presente investigación.

7. Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación a utilizar en el presente estudio son las siguientes:

7.1. Operacionalización de categorías

Tabla 3

Operacionalización de categorías por objetivo específico

Objetivo específico	Categorías	Conceptualización	Fuente	Técnicas de tratamiento u operacionalización	Indicadores
Determinar el grado de	Participación	Los Convenios	La encuesta aplicada a los	La encuesta habrá de auscultar si en	El indicador medirá la

participación comunitaria en la ejecución de Convenios Solidarios desarrollados en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)	n Comunitaria	Solidarios fortalecen la participación comunitaria	dignatarios de las Juntas de Acción Comunal	efecto, los Convenios Solidarios fortalecen la participación comunitaria. En ese mismo sentido, valorar el nivel de compromiso de la comunidad cuando participa en la ejecución de Convenios Solidarios	participación comunitaria en términos de: Alta, mediana o deficiente
Examinar la ejecución de los Convenios Solidarios suscritos en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)	Contratación Estatal	Los Convenios Solidarios implican el cumplimiento de las obligaciones contractuales	Los documentos que integran las fuentes de información secundaria de la investigación	El estudio determinará si las Juntas de Acción Comunal, son lo suficientemente idóneas y competentes para abordar la construcción de obras públicas, con el cabal cumplimiento de los estándares técnicos exigidos	El indicador medirá el cumplimiento de los objetos contractuales de los Convenios Solidarios sometidos a estudio en términos de insatisfacción, satisfacción y complacencia

Identificar las ventajas de los Convenios Solidarios, en comparaci3n con la contrataci3n estatal convencion al en el municipio de El Tambo, Nariño (2020 – 2023)	Eficiencia Fiscal	Los Convenios Solidarios, por su naturaleza, conllevan niveles de racionalizaci3n de la inversi3n p3blica, por tener un r3gimen tributario especial y por la participaci3n comunitaria que implica ahorro en mano de obra no calificada	Los documentos de car3cter financiero que integran las fuentes de informaci3n secundaria de la investigaci3n.	El estudio determinará las ventajas de adoptar la modalidad de Convenio Solidario, en contraste con la contrataci3n bajo los parámetros de la contrataci3n convencional (ley 80 de 1993 y normas complementarias)	El indicador las ventajas que genera la modalidad del Convenio Solidario frente al contrato convencional estatal, en términos de Alta, Media y Baja
--	-------------------	---	---	---	---

Fuente: Esta investigaci3n.

7.2. Análisis de datos

Tambi3n denominado análisis de unidades de observaci3n, se adelantará de la siguiente manera: para analizar la categoría de participaci3n comunitaria, se aplicará una encuesta dispuesta en formulario Kobo almacenado en la nube, al cual se podrá acceder mediante cualquier dispositivo con o sin conexi3n a internet por medio de un enlace. En este link se encontrará la encuesta que será aplicada a los dignatarios de las Juntas Acci3n Comunal.

El uso del formulario permite la sistematización de la información puesto que ésta migra hasta una hoja de cálculo; de esta manera, se dispondrá de una base de datos con la información de las encuestas.

Para el análisis de la categoría de contratación estatal, que busca determinar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los organismos de acción comunal, se consultará y analizará en la información secundaria, los documentos que reposan en cada convenio suscrito y ejecutado y que ofrecen el detalle del cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por las Juntas de Acción Comunal, tanto como el nivel de satisfacción de la comunidad con las obras recibidas.

La categoría de ventajas de los Convenios Solidarios, se analizará sobre la base de la eficiencia fiscal, mediante un balance de costos que determine la cantidad de recursos efectivamente invertidos en las obras, cuando éstas se construyen mediante la figura del Convenio Solidario. El mismo balance se hará cuando las obras se construyen mediante los procedimientos convencionales que ordena la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias.

8. Cronograma

Tabla 4

Cronograma para el desarrollo del producto de investigación en semanas

	Mes 1 (Jun 2024)				Mes 2 (Jul 2024)				Mes 3 (Ago 2024)				Mes 4 (Sept 2024)				Mes 5 (Oct 2024)				Mes 6 (Nov 2024)			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Planteamiento del Problema																								
2. Justificación																								
3. Objetivos																								
4. Marco de Referencia																								
5. Metodología																								
6. Población y Muestra; Técnicas de Investigación; Cronograma																								
7. Construcción Primer Capítulo																								
8. Construcción Segundo Capítulo																								
9. Construcción Tercer Capítulo																								

Fuente: Esta investigación

9. Presupuesto

Tabla 5

Presupuesto para el desarrollo de la tesis

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	VR. UNITARIO	VR. TOTAL
1.	Alquiler herramientas tecnológicas elaboración de anteproyecto.	Global	1		
				350.000,00	350.000,00
2.	Gastos de viaje a las diferentes veredas del Municipio de El Tambo	Global	1		
				200.000,00	200.000,00
3.	Gastos escaneo de documentos	Global	1		
				150.000,00	150.000,00
4.	Gastos Imprevistos	Global	1		
				250.000,00	250.000,00
TOTAL					950.000,00
PRESUPUESTO					

Fuente: Esta investigación

10. Desarrollo de los objetivos

10.1. Participación comunitaria en la ejecución de Convenios Solidarios desarrollados en el municipio de “El Tambo”, Nariño entre 2020-2023

10.1.1. Las JAC como agentes de participación comunitaria en Colombia

Desde su primera regulación en Colombia, a través de la ley 19 de 1958, las Juntas de Acción Comunal, se han convertido en uno de los mecanismos más importantes para el desarrollo de las comunidades, incentivando no solo el ejercicio de la participación democrática a nivel local y la consecución de metas internas, sino también el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la nación (sentencia C-580 de 2001). Hoy por hoy, además de ser el espacio de participación con mayor tradición y conocimiento en el país (Romero Leal, 2017), es el espacio local primario para la identificación y solución de problemáticas sociales en Colombia (Diagama, 2021).

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, las JAC fortalecieron su naturaleza participativa y solidaria gracias al artículo primero constitucional que instituye a Colombia como una República “democrática, participativa (...) fundada en la solidaridad de las personas que la integran”. “Democrática” en tanto las decisiones son (o deben ser) adoptadas por las mayorías, “participativa” porque los destinatarios de las normas, es decir, quienes las obedecen, pueden y deben participar en la creación de las mismas y en la toma de decisiones que les afectan; y “solidaria”, al convertir a la sociedad civil en el actor principal de la participación democrática, principalmente a través de organizaciones y entidades cívicas autónomas (Sentencia C-126 de 2016), como las Juntas de Acción Comunal.

Actualmente, el principio de participación democrática, desarrollado por la Corte Constitucional a partir del artículo primero de la Carta Fundamental, permite una mayor intervención de la sociedad civil en los procesos decisorios que determinarán el rumbo de su vida. Además de ser un elemento constitutivo de la democracia misma, ha sido esencial para la evolución del constitucionalismo en Colombia, al pasar de un Estado representativo a uno participativo (Sentencia C-126 de 2016), donde no basta la representatividad de un cuerpo colegiado en los espacios de toma de decisión, sino que resulta necesario ampliar el campo de acción de la ciudadanía para permitirle decidir activamente sobre las distintas esferas de su vida: familiar, económica, social y política. ¿y cómo se materializaría esta participación?, primero, a

través de los ya conocidos mecanismos de participación ciudadana político - electorales, mencionados en el artículo 103 constitucional, como el voto popular, el plebiscito, el referendo o la consulta popular; y segundo, a través de figuras como el cooperativismo y las juntas de acción comunal, que permiten y garantizan una participación de la sociedad civil en aspectos no electorales (Sentencia C-126 de 2016).

Ahora bien, otorgar la potestad de participar en la toma de decisiones a la ciudadanía, no despoja al Estado de sus responsabilidades de promoción, protección y garantía. Evidentemente, es necesaria una corresponsabilidad estatal que, primero, fomente y permita la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. El artículo 2 de la Constitución Política, por ejemplo, establece como uno de los fines esenciales del Estado, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (Constitución Política, 1991, art.2), obligación que se refuerza en el artículo 38 de la misma Carta donde vincula al Estado para garantizar el derecho de libre asociación. Este principio se regularía años más tarde a través de la Ley 743 de 2002, que desarrolló todo lo referente a los organismos de acción comunal, dentro de los cuales, en primer nivel, se encuentran las Juntas de Acción Comunal como una expresión social organizada, autónoma y solidaria, naciente del ejercicio democrático participativo de la sociedad civil, en tanto congregaba a los residentes de un lugar para solucionar las problemáticas de su comunidad y lograr su desarrollo.

Hoy por hoy, a través de la Ley 2166 de 2021 (que deroga la Ley 743 de 2002), las JAC mantienen su naturaleza democrática, participativa y representativa (artículo 1), se hallan encaminadas a la promoción de la convivencia pacífica, la reconciliación, la construcción de paz, y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad (artículo 6), actuando también como intermediarias y colaboradoras del Estado, ya que, no solo advierten las necesidades de las comunidades, sino que también proponen, gestionan y/o ejecutan soluciones a diversas problemáticas de sus comunidades. Incluso, en ciertos espacios, golpeados por el conflicto armado interno, han sido las interlocutoras directas con las fuerzas al margen de la Ley (Camacho, 2022), superando las limitaciones que posee la institucionalidad para actuar en estos territorios.

En todo caso, el acompañamiento institucional del Estado resulta esencial en estos procesos. Según Camacho (2022), cuando las JAC tienen el debido acompañamiento estatal, son

más organizadas, realizan un buen manejo de los recursos, impulsan las veedurías y promueven el orden, el desarrollo y la calidad de vida de su comunidad. En igual sentido, Hernández (2010), indica que, si el Estado promueve la participación ciudadana local, y los mecanismos adoptados resultan efectivos, se podría superar la crisis de la gobernabilidad y las limitaciones que la capacidad institucional posee.

10.1.2. La gestión de las JAC para la satisfacción de las necesidades de la comunidad

Ahora bien, nadie mejor para identificar sus necesidades que la misma comunidad, que las conoce y las vive de cerca. Para Arboleda (como se citó 2016) son las personas inmersas en sus propios contextos, “quienes deben construir su desarrollo y ser los agentes de transformación de su realidad” (p. 32), es decir, además de poder identificar sus problemáticas, las personas en cada localidad, deberían estar en la capacidad de cimentar sus propias soluciones y lograr un cambio en sus entornos. No obstante, para tal fin no bastaría una mera descripción de aquello que les aqueja, o la elección de representantes que asuman todas las responsabilidades, son vitales las capacidades internas de organización, comunicación, participación, gestión y ojalá, auto agenciamiento que puedan poseer las comunidades. Para ello, además de las garantías estatales mencionadas, encaminadas a facilitar, regular y proteger la participación de la ciudadanía en procesos decisorios electorales y no electorales, es también necesario un fortalecimiento de los miembros que integran las figuras organizativas que se gestan en cada lugar para el desarrollo de las comunidades, y la participación en lo posible, de todos aquellos que conforman, en este caso, las JAC. Un empoderamiento que no se limite a expedir regulaciones normativas, sino que impulse medidas efectivas de optimización de capacidades internas y de adaptación al entorno, así como herramientas útiles para la ejecución de los fines propuestos. Elementos que materialicen los objetivos propuestos. Aquí es donde cobra importancia el concepto de gestión, entendida como el “actuar de una persona o directivo para responder por el rumbo de una organización, tanto interna como externamente” (Diagama, 2021), necesaria además para asegurar la sostenibilidad de la organización en el largo plazo y la satisfacción de necesidades de los diferentes grupos de interés (Sánchez Otero, 2014, p. 128).

La gestión, desde las JAC, abarcaría la sostenibilidad de la junta en el largo plazo, la búsqueda y diseño de rutas para alcanzar los intereses del grupo, y la ejecución de acciones necesarias para conseguir esos fines propuestos (Diagama, 2021). Estos elementos, requieren, al

menos, de compromisos de la comunidad, de organización de las Juntas, capacidades técnicas, administrativas, de convocatoria y liderazgo por parte de las personas elegidas como representantes, así como condiciones financieras y estructurales por parte del Estado. Para Sánchez Otero (2014), el éxito de las JAC que logran incursionar efectivamente en las comunidades, obedece a la correcta integración de la dirección, las personas, los procesos y la relación con el entorno.

En este sentido, la gestión comunal, se establece como elemento esencial para la consecución del desarrollo de las localidades. Para la Corte Constitucional, el agenciamiento de las juntas de acción comunal, a través de pequeñas y medianas obras públicas, no solo sería una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión a nivel interno, sino que impulsaría la promoción del desarrollo económico a nivel país (Sentencia C-520 de 2007).

10.1.3. La participación y gestión comunitarias en los Convenios Solidarios suscritos por las JAC en el municipio de El Tambo 2020 - 2023

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de El Tambo 2024 – 2026 (Alcaldía de El Tambo, 2024), el municipio “se ha distinguido por ser una región donde sus habitantes muestran un marcado interés por el bienestar y el desarrollo” (p.215). Este comportamiento ha impulsado la creación de espacios para la participación ciudadana y se han impulsado diversas iniciativas para abrir canales de diálogo y colaboración entre la administración pública y la ciudadanía.

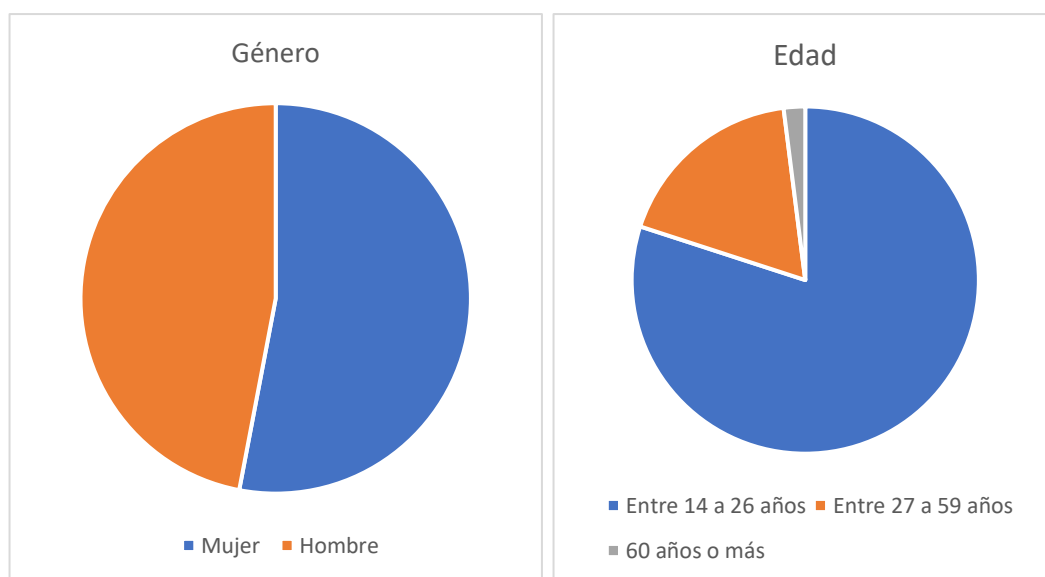
Entre las figuras para fomentar la inclusión y la toma de decisiones colectivas en asuntos de interés común, dentro del municipio se han creado, para 2024, 51 Juntas de Acción Comunal, 19 Asociaciones Campesinas activas, 40 Grupos de Misión y Vida, entre otras, cuyo objetivo principal es “fomentar la inclusión y la toma de decisiones colectivas en asuntos de interés común” (Alcaldía de El Tambo, 2024, p.215). Asimismo, la municipalidad fijó como uno de sus objetivos, el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, en aras de “garantizar una mayor transparencia y legitimidad en las decisiones gubernamentales” (Alcaldía de El Tambo, 2024, p.215).

Como se ha mencionado en anteriores acápites, los Convenios Solidarios son una de las mejores herramientas para incentivar la participación de la comunidad, permitir la gestión directa de las JAC, y lograr la satisfacción de necesidades de los territorios.

Para determinar los niveles de participación, gestión y satisfacción de necesidades de la comunidad del municipio de El Tambo, durante la ejecución de Convenios Solidarios realizados entre 2020 y 2023, se realizó una encuesta a 100 dignatarios(as) de las Juntas de Acción Comunal, que participaron en la realización de las obras; de los(as) cuales, 53 son hombres y 47 mujeres, con edades, en su mayoría entre los 27 y 59 años (80 personas), 18 personas con 60 años o más y solo 2 personas entre los 14 y 26 años, lo cual refleja en un primer momento, bajos índices de participación por parte de jóvenes en la representación de la comunidad.

Figura 2

Género y edad de los(as) dignatarios(as) de las JAC del municipio de El Tambo, elegidos entre el 2020 - 2023

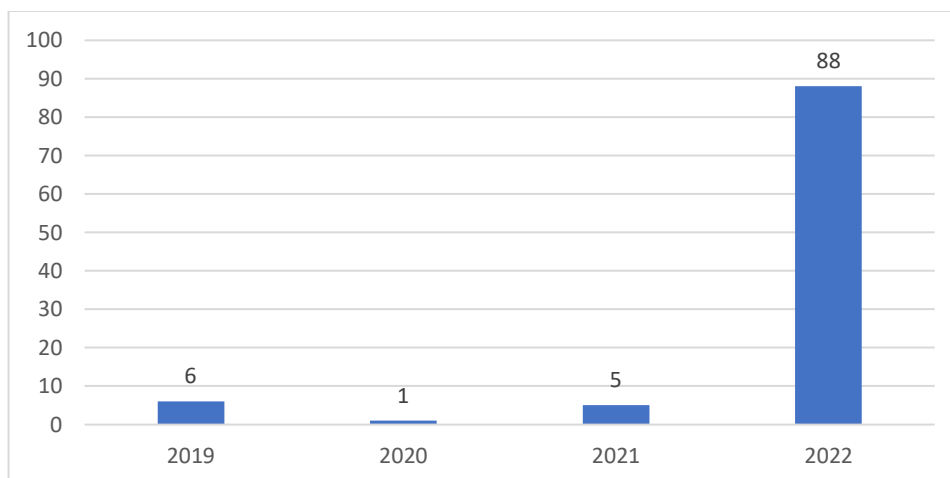


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Las 100 personas encuestadas fungieron como dignatarios(as) de 20 veredas del Municipio de El Tambo: Bello Horizonte, Pueblo Viejo, La Cafelina, Chagurarco, Plan Verde, Capulí Grande, Poterillo, Villa Nueva, Barrio Fortaleza, Los Limos, Barrio Madrigal, Los Llanos de Manchabajoy, El Placer, Las Palmas, Alto Sano, San Pedro, San José del Cidral, El Zanjón, San Pablo Alto y La Cocha; cada una con 5 dignatarios(as) elegidos(as) para los 5 cargos de representación posibles dentro de las JAC: presidente, vicepresidente, secretario(a), tesorero(as), fiscal; entre los años 2019 y 2023, la gran mayoría ejerciendo su labor en 2022.

Figura 3

Año en el cual fue elegido(a) dignatario(a) de la JAC en El Tambo, Nariño

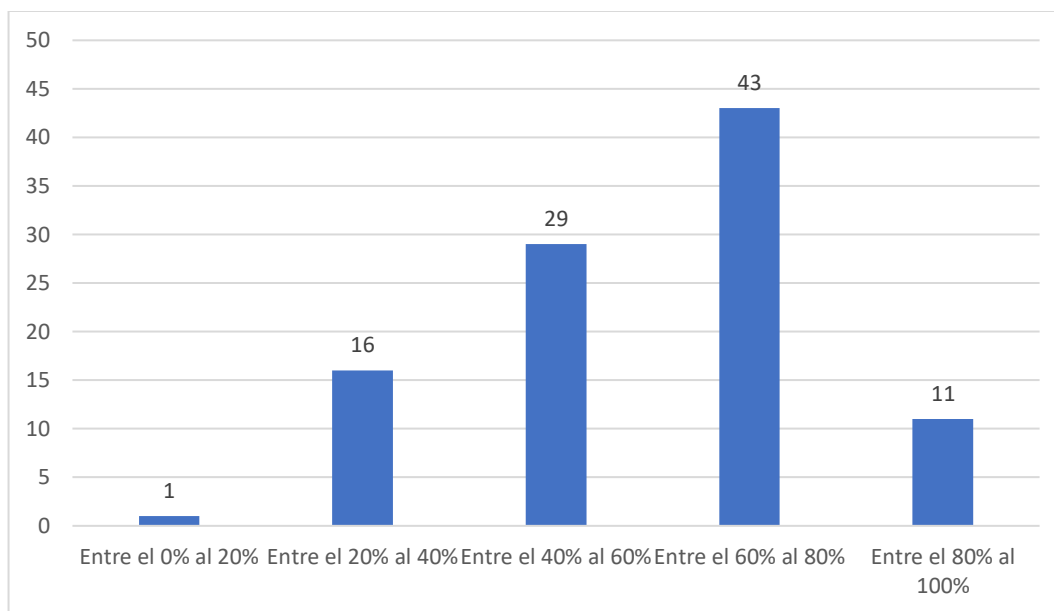


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Respecto a la participación de la comunidad en la realización de las obras por Convenios Solidarios suscritos entre 2020 – 2023, la mayoría de dignatarios(as) indicó que tal aportación fue superior a la media de la población por cada vereda, es decir, al menos 54 personas indicaron que la participación fue superior al 60% de la población, así: 11 personas indicaron que la participación se estima entre el 80% y el 100% de la población habitante en la vereda y 43 coincidieron en que la participación fue entre el 60% al 80%. 29 personas entre el 40% al 60%; 16 personas contestaron que fue entre el 20% al 40%; y tan solo 1 persona manifestó que la participación se ubica en el rango entre el 0 al 20%. En ese sentido la participación de la comunidad, en términos generales, fue significativa, más aún si se compara con la nula participación que habrían tenido de haberse contratado de la forma convencional de la Ley 80 de 1993 (contratando con una persona natural o jurídica ajena a la comunidad).

Figura 4

Porcentaje aproximado de la comunidad que participó en la realización de la obra, a juicio de los(as) dignatarios(as) de la JAC de El Tambo, Nariño.

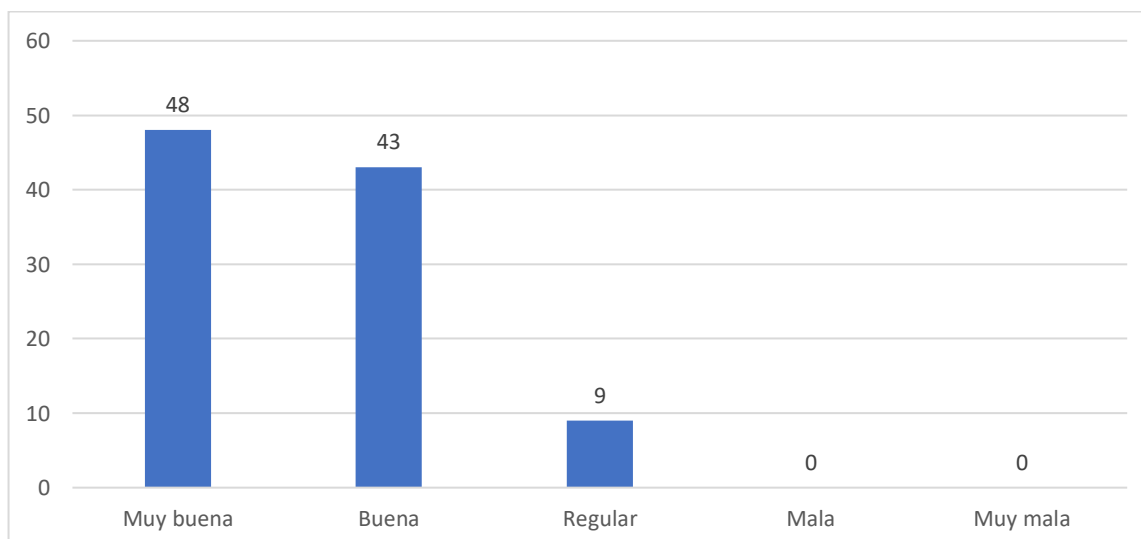


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Frente a la población que SI participó en la ejecución de la obra, la mayoría de dignatarios(as) manifestaron que la participación fue “muy buena” y “buena”. Solo 9 personas calificaron a la participación como regular. Ninguno refirió considerarla “mala” o “muy mala”, demostrando que cuando hay interés de la comunidad en hacer parte de la ejecución de las obras para la satisfacción de necesidades, su participación puede resultar efectiva y satisfactoria.

Figura 5

Percepción del dignatario(a) frente a la participación de la comunidad que aportó en la ejecución del Convenio Solidario

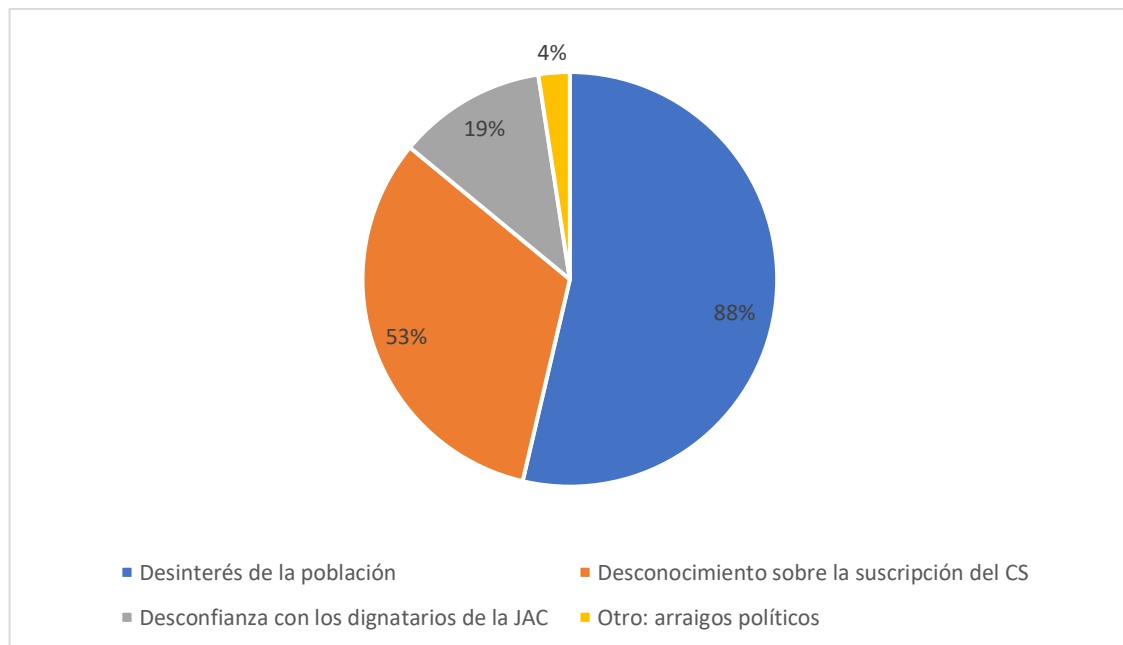


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Por otro lado, frente a las personas que NO participaron en la ejecución del Convenio, al preguntárseles a los(as) dignatarios(as) sobre los obstáculos que limitaron la participación de la comunidad, ellos(as) respondieron que las razones principales residían en el desinterés de la población (con el 88%), el desconocimiento sobre la suscripción del Convenio Solidario (con el 53%), y la desconfianza con los dignatarios de las JAC (con el 19%). 4 personas encuestadas, agregaron como “otra” justificación de este ausentismo, los tintes o arraigos políticos de algunos pobladores, que les hizo auto percibirse ajenos a cualquier tipo de convenio o contrato que surgiera desde la administración pública.

Figura.6

Percepción del dignatario(a) frente a los obstáculos que limitaron la participación de la comunidad



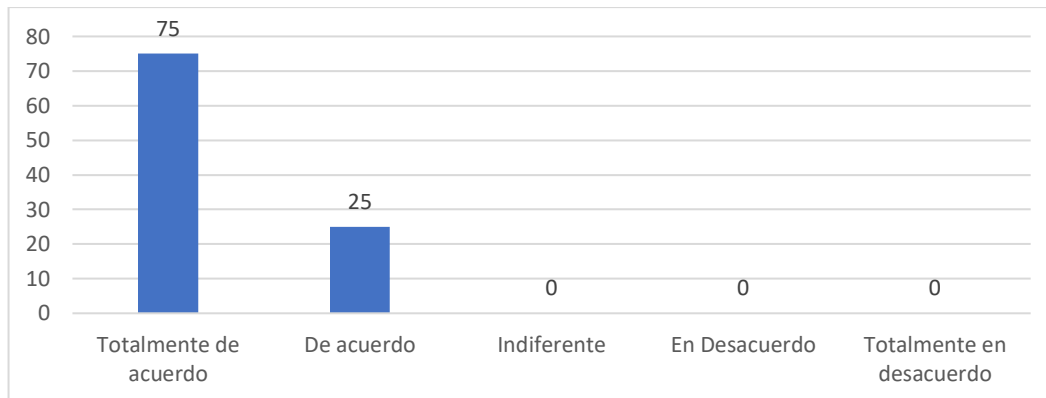
Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Una premisa clara para todos, es que la participación de la comunidad era fundamental para la ejecución de los Convenios Solidarios. Todos estuvieron “totalmente de acuerdo” y “de acuerdo” en la importancia de esto. Ninguno de ellos manifestó su oposición, reflejando una

relación directamente proporcional entre la participación comunitaria y la ejecución de los convenios suscritos.

Figura 7

Percepción del dignatario(a) frente a la importancia de la participación de la comunidad en la ejecución de los Convenios Solidarios

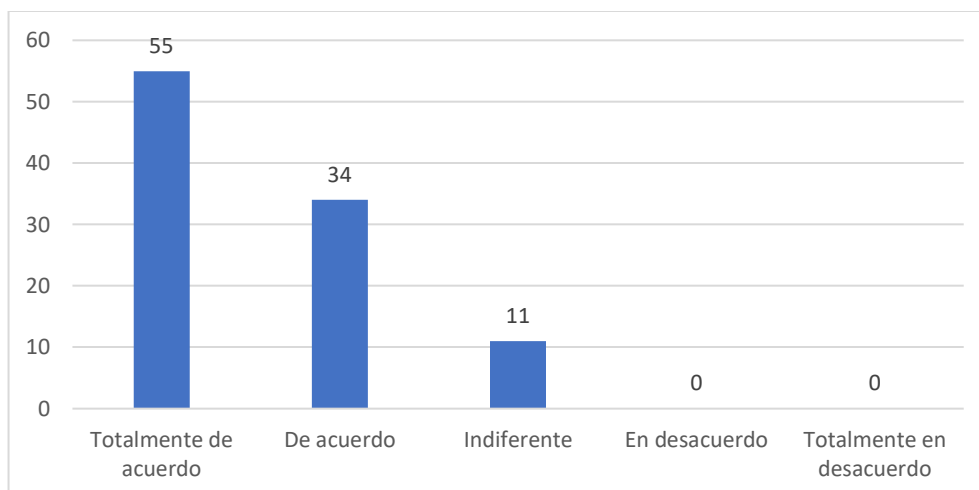


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

En lo atinente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, cerca del 90% de los encuestados refirió que la suscripción del Convenio Solidario logró satisfacer dichas necesidades: 55% estuvo “Totalmente de acuerdo” y 34% “De acuerdo”. Solo 11%, se exhibió indiferente a la pregunta, en tanto desconocían si esto fue así. Ninguno respondió estar en desacuerdo, reflejando que la ejecución de obras mediante Convenios Solidarios fue, en buena medida, efectiva para el cubrimiento de las necesidades de la comunidad.

Figura 8

Percepción del dignatario(a) frente a la satisfacción de las necesidades de la comunidad, a través del Convenio Solidario

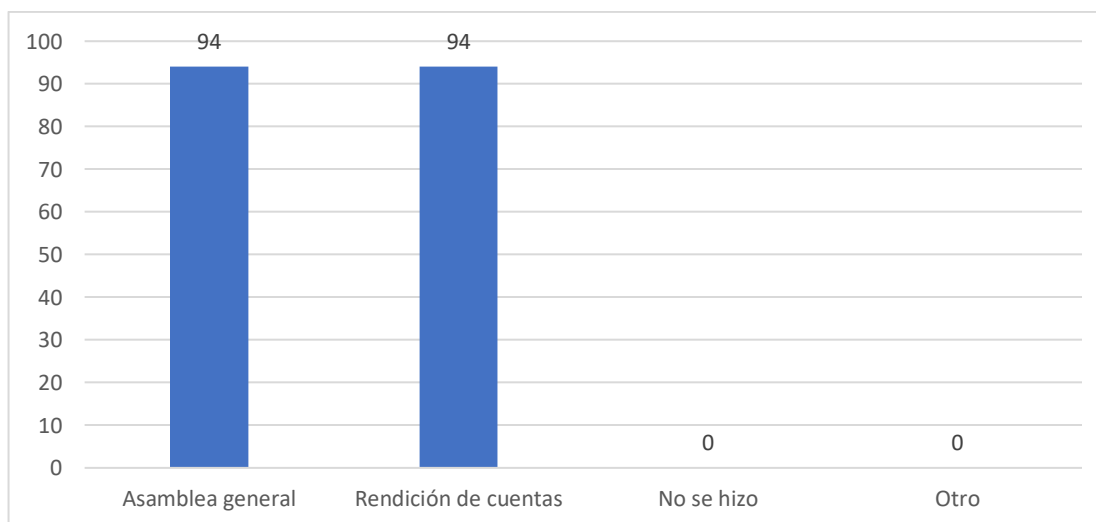


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Frente a los mecanismos de rendición de cuentas dirigidos a la comunidad para exponer las gestiones realizadas, todos en su plenitud manifestaron haber realizado tanto rendición de cuentas como asamblea general para dar a conocer a la comunidad lo ejecutado, investido y gastado en cada Convenio. Ninguno indicó no haber realizado informe de resultados. Sin embargo, sobre esto no reposan documentos que respalden lo descrito.

Figura 9

Forma de presentación de informe de resultados a la comunidad sobre el Convenio Solidario suscrito, según dignatarios(as) encuestados(as)

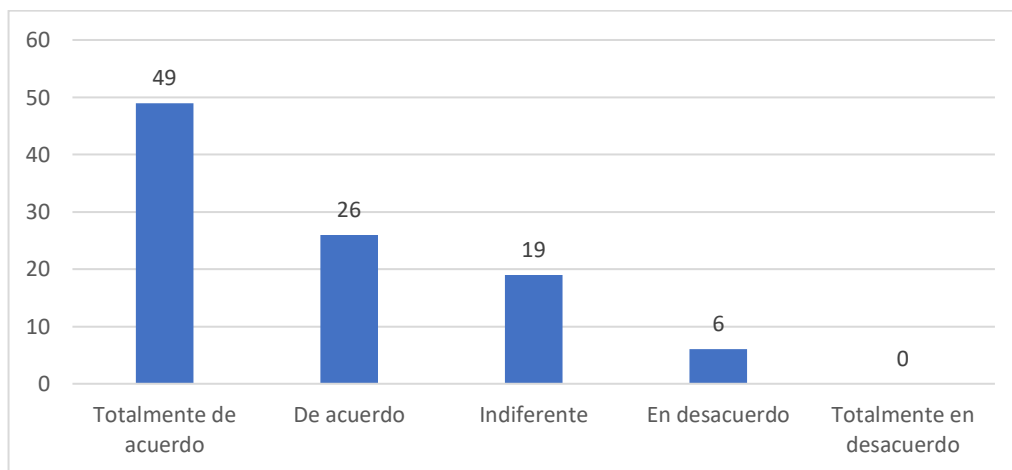


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Frente a las capacidades técnicas y administrativas para la ejecución de obras a través de Convenios Solidarios, la mayoría (75%) indicó estar “de acuerdo” (49%) y “totalmente de acuerdo” (26%) en que los miembros de la JAC, poseían las capacidades suficientes para la suscripción de los Convenios, sin embargo, resalta un significativo porcentaje que indicó estar indiferente ante la pregunta (19%) y un 6% que estuvo “en desacuerdo”, indicando algunas posturas disidentes. De hecho, esta percepción se refuerza aún más en una pregunta posterior con respuesta abierta, donde se les consulta las lecciones aprendidas y aspectos a mejorar durante la ejecución del convenio. Allí la mayoría refiere requerir mayores capacitaciones en conocimientos técnicos para la suscripción de los convenios y ejecución de obras, en tanto los suyos fueron insuficientes, contrariando en cierta medida las posturas descritas en este apartado.

Figura 10

Percepción del dignatario(a) frente a las capacidades técnicas y administrativas para la ejecución de obras a través de los Convenios Solidarios

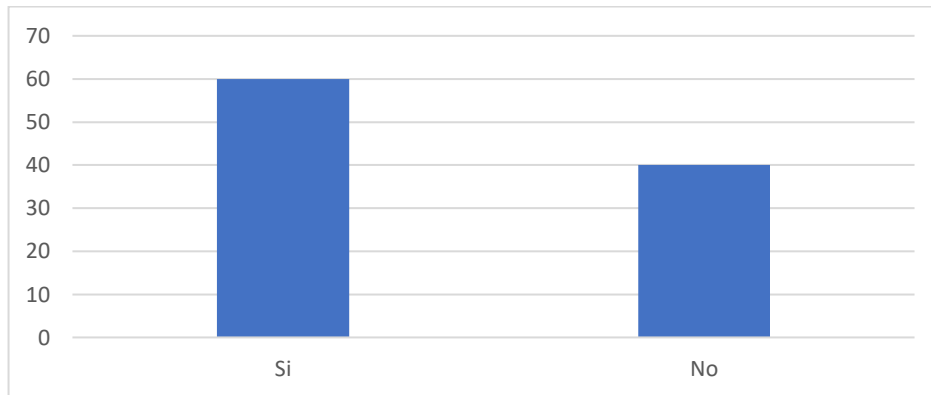


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Sobre si fue necesario subcontratar a un tercero ajeno a la JAC, la mayoría (el 60%) respondió que no fue necesario, lo cual demuestra que, dentro de la vereda, la comunidad ya contemplaba personas cercanas capacitadas para ejecutar las obras del Convenio Solidario.

Figura 11

Respuesta del dignatario(a) sobre si fue necesario subcontratar a un tercero ajeno a la JAC

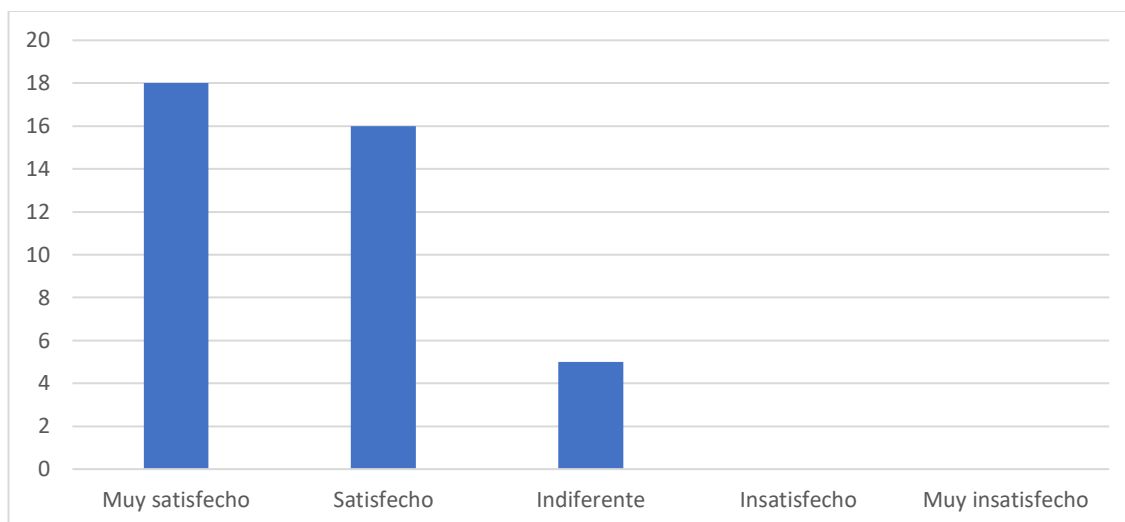


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Ahora bien, sobre aquellos que contrataron a una persona ajena a la comunidad para la ejecución de la obra, en todo caso, indicaron en su mayoría que estaban “muy satisfechos” y “satisfechos”, algunos “indiferentes”, ninguno insatisfecho con los resultados. Esto demuestra que aun cuando se contrate a un tercero, al ser identificado y seleccionado por la misma comunidad, son mayores las probabilidades de que la comunidad se sienta satisfecha con los resultados.

Figura 12

Nivel de satisfacción del dignatario(a) con las actividades y gestiones realizadas por el tercero contratado durante la ejecución de la obra

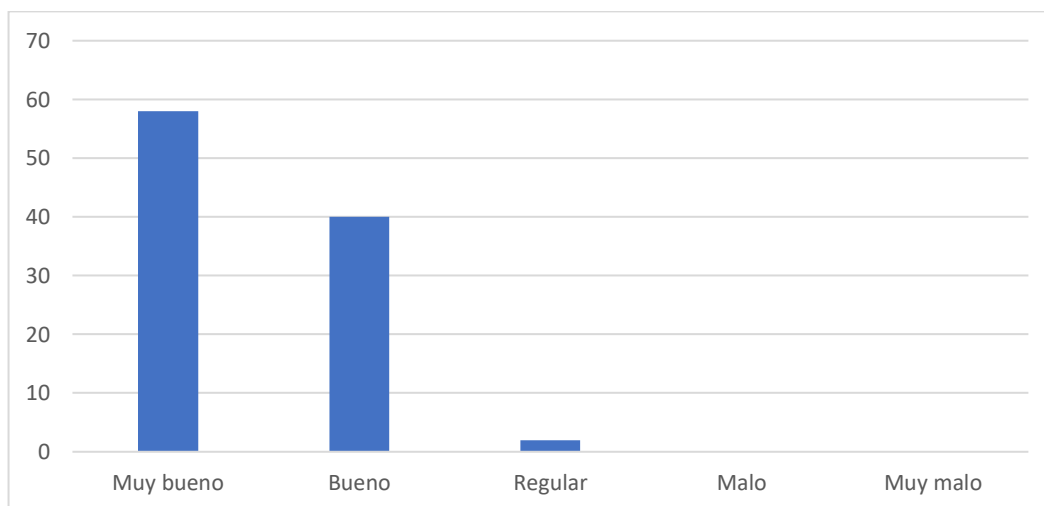


Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Respecto al apoyo ofrecido por la administración municipal durante la ejecución de los convenios suscritos, la mayoría coincidió en que el apoyo fue en términos generales “bueno” y “muy bueno”. Solo el 2% indicó que fue regular y ninguno refirió que fue malo. En la pregunta sobre “lecciones aprendidas” y “aspectos a mejorar”, los(as) dignatarios(as) refuerzan la necesidad de un acompañamiento más cercano, especialmente técnico, desde la municipalidad, ya que, para muchos, la figura del Convenio Solidario y todo lo normativo atinente a su naturaleza, era algo novedoso.

Figura 13

Percepción del dignatario(a) frente al apoyo ofrecido por la administración municipal durante la ejecución del convenio solidario suscrito



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

10.1.4. Retos de la participación y gestión comunitarias en la suscripción de Convenios Solidarios celebrados entre las JAC el municipio de El Tambo 2020 - 2023

Según el Plan de Desarrollo de El Tambo, a pesar de los esfuerzos de la administración por promover la participación de la comunidad, persisten ciertas problemáticas que limitan el pleno ejercicio de la democracia participativa, entre ellas:

- Baja asistencia y participación en las reuniones y actividades convocadas por las autoridades locales, lo cual puede obedecer a factores como falta de información o apatía de los pobladores.
- Obstáculos estructurales, como la falta de recursos y capacidades técnicas para involucrarse en los procesos de planificación y gestión municipal
- Barreras culturales y sociales que limitan la participación de grupos vulnerables.

Esto coincide con las respuestas descritas por las y los dignatarios(as) que suscribieron Convenios Solidarios con el municipio de El Tambo 2020 – 2023, según los cuales, muchos no contaban con los conocimientos técnicos y administrativos suficientes para el desarrollo de los convenios y la ejecución de proyectos. La mitad de los(as) encuestados(as) (49%) adujo la necesidad de recibir capacitaciones y acompañamiento antes y durante de la suscripción de los convenios, para así llevar a cabo una labor más idónea durante la realización de las obras.

23 personas de las 100 encuestadas, particularmente tesoreros(as) indicaron haber aprendido sobre el correcto manejo de los recursos asignados, refiriendo además la necesidad de adelantar procesos de vigilancia y control de dichos recursos, competencias necesarias para llevar las cuentas claras a la comunidad. Otros más (11 personas) refirieron la necesidad de incentivar la participación de la comunidad o buscar estrategias de convocatoria para que sea la totalidad de la población veredal quien participe y no solo algunos, ya que las obras, al final, benefician a todos los habitantes de la vereda.

6 de los(as) 100 encuestados(as), manifestaron la necesidad de mejorar en los tiempos de ejecución de la obra, considerando que se presentaron

dilaciones y dificultades para agendar reuniones, ya que antes de ser miembros de las JAC, los habitantes de la vereda son padres o madres de familia y trabajadores locales. Algunos otros (5 personas) agregaron su deseo de acceder a más oportunidades semejantes para la

ejecución de Convenios Solidarios; dos personas indicaron la necesidad de afianzar el trabajo en comunidad para llevar una sana convivencia, ya que a veces se presentan puntos de vista encontrados; y tres más refirieron haber requerido mayor acompañamiento por parte de la administración municipal.

En este punto es necesario mencionar dos análisis realizados por estudiosos de la participación ciudadana, y la gestión de las JAC en Colombia: Muñoz y Figueroa (2009) y Sánchez Otero (2014) para quienes, los miembros de las Juntas suelen presentar dificultades como:

- Debilidad e insuficiencia en la información: relacionada con aspectos internos y con la curva de aprendizaje sobre buenas prácticas en participación ciudadana.
- Confusión sobre los alcances e implicaciones de la participación ciudadana: asociada con la proliferación de normas existentes.
- Desconfianza entre ciudadanos y las instituciones gubernamentales: generalmente vinculado a escenarios de violencia y conflictos internos.

Diagama (2021), en un estudio sobre la participación ciudadana en las juntas de acción comunal del municipio de Murillo – Tolima, suma problemáticas como:

- Falta de formación ciudadana: asociada con la ausencia de capacitación de dignatarios de las JAC, por aspectos culturales, sociales y políticos que desconocen la importancia y el manejo que deben tener los mecanismos de participación ciudadana.
- Falta de aplicación práctica en la gestión desarrollada por la JAC: relacionada con la ausencia de presupuesto municipal para el desarrollo de planes, programas o proyectos, dejando a las JAC sujeta a intereses políticos de la localidad, los cuales deforman las iniciativas y limitan el ejercicio participativo (Diagama, 2021).

Para el caso concreto de El Tambo, Nariño, la suscripción de los Convenios Solidarios analizada entre los años 2020 a 2023, además de evidenciar en las JAC dificultades comunes a la ya descritas, como falta de formación ciudadana, por ausencia de capacitaciones en participación ciudadana; insuficiencia en la información y confusiones normativas sobre participación ciudadana entre los actores; y en algunos casos, intereses políticos de la localidad que limitaron la participación de todos, se sumarían también los obstáculos referidos en la encuesta: por un lado, el desinterés de la población, que, como explica Diagama (2021), suele responder a aspectos culturales, sociales y políticos que desconocen la importancia y el manejo que deben

tener los mecanismos de participación ciudadana, o a limitaciones de la misma JAC para involucrar y convocar a todos los miembros de la comunidad, a través de estrategias que sensibilicen a la población y faciliten su participación; y por otro, desconfianza con los dignatarios de la JAC, que podría deberse a la discrepancia entre intereses personales y/o políticos de los miembros, a falta de habilidades de liderazgo en los dignatarios(as), o incluso a situaciones de clientelismo, que en algunas oportunidades se han relacionado con el quehacer de las JAC en Colombia (Velásquez y González, 2003).

De cualquier manera, coincidiendo con Sánchez Otero (2014), las JAC serían mucho más efectivas en su gestión cuando, primero, los líderes comunitarios:

- Asuman la dirección y el liderazgo de la organización que representan
- Adquieran competencias para gestionar todo lo necesario para la satisfacción de necesidades del grupo
- Hagan uso de estrategias como las tecnológicas para el apoyo a la gestión
- Fomenten la visibilidad de la organización y de los proyectos en curso
- Motiven e involucren a la comunidad para lograr su participación activa en la solución de sus problemas
- Logren una sinergia con instituciones públicas y privadas de toda naturaleza.

Segundo, relativa a la comunidad, se suma la postura de Diagama (2021), cuando indica que antes de tener un órgano representativo fuerte, las JAC requieren una organización popular empoderada y con capacidad de acción. Es decir, una comunidad comprometida, empoderada y activa se reflejarán en unos representantes con atributos semejantes. Para Morales, Núñez y Hernández (2012), empoderar a una comunidad requiere identificar el conjunto de elementos desde la individualidad y lo colectivo para construir canales efectivos de diálogo que aseguren una comunicación fluida y constante, es decir, crear espacios de diálogo constante y asertivo para aclarar dudas y definir los caminos y herramientas de acción a emprender.

Tercero, y por parte del Estado, Sánchez Otero (2014) resalta la necesidad de reforzar la regulación y supervisión estatal. Para esto, resulta imprescindible:

- Adaptar directrices adecuadas tendientes a garantizar la democracia y la participación ciudadana.

- Velar por el cumplimiento de los fines para los cuales las JAC fueron creadas, entre ellos, propender por la satisfacción de necesidades de la comunidad en su conjunto, sin limitarse a los intereses de unos pocos, menos aun si estos son ajenos a ella.

Desde la presente investigación, se agregaría la necesidad de renovar los liderazgos y promover la participación de los jóvenes, al menos en el municipio de El Tambo, donde los índices de participación juvenil en los cargos de representación de las JAC son bajos, según las encuestas aplicadas a dignatarios(as) de las 20 veredas del territorio.

10.2. Convenios Solidarios suscritos por las JAC en el municipio de “El Tambo”, Nariño entre 2020-2023

En el Municipio de “El Tambo”, Nariño, los Convenios Solidarios se empezaron a suscribir, a partir del año 2021. De hecho, la mayoría de convenios fueron firmados y ejecutados en el 2023; dos años después de la promulgación de la Ley 2166 de 2021, que amplió detalles sobre los Organismos de Acción Comunal y los Convenios Solidarios; un año después del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” que erige entre sus estrategias el uso de los Convenios Solidarios; y en el mismo año de la Resolución No. 358 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, que fijó “documentos tipo para la contratación directa de Convenios Solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”.

Para el caso concreto, se revisaron los documentos adjuntos que reposaban en la administración municipal relacionados con los Convenios Solidarios suscritos entre 2020 y 2023, los cuales incluyen: estudios previos, Convenio Solidario, acta inicial, informe(es) de supervisión, acta final, acta de liquidación, y en algunos casos, acta de suspensión y/o “otro sí”.

Inicialmente fueron obtenidas 21 carpetas con Convenios Solidarios suscritos entre 2020 y 2023 por parte de la Alcaldía Municipal de El Tambo (enumerados de acuerdo a los convenios, en general, suscritos dentro del municipio¹), no obstante, uno de ellas fue descartada ya que, aunque el convenio fue suscrito en 2023, su ejecución culminó en 2024.

Así pues, los 20 Convenios Solidarios resultantes fueron celebrados con las Juntas de Acción Comunal de 20 sectores del municipio de El Tambo, entre ellos:

¹ Esto incluye convenios interadministrativos, convenios especiales con cooperación internacional, convenios especiales de cooperación científica y tecnológica y Convenios Solidarios

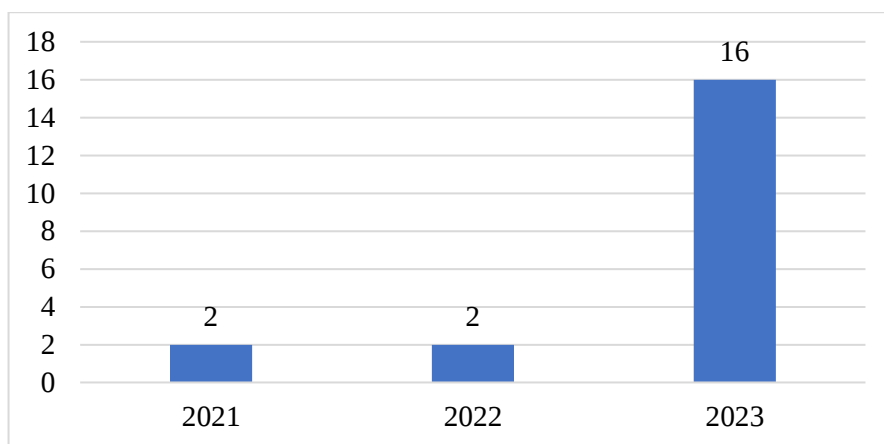
- 18 veredas: Pueblo Viejo, San José del Cidral, Cascajal Alto, Los Llanos de Manchabajoy, El Capulí, Altosano, Las Palmas, Chagraurco, La Cocha, Aminda, Cascajal Alto, Plan Verde, Potrerillo, Villa Nueva, Alto San Pablo, El Placer, La Cafelina, El Zanjón
- 1 corregimiento: Tanguana
- 1 barrio: Madrigal

10.2.1. Fecha de suscripción de cada Convenio Solidario

De los 20 Convenios Solidarios elegidos, se pudo verificar que 2 fueron suscritos en 2021, 2 en 2022 y 16 en 2023. Esto refleja que, entre 2021 y 2022, la utilización de esta figura dentro del municipio era aún incipiente. Para 2023, la adopción de la modalidad de Convenio Solidario fue más recurrente.

Figura 14

Año de suscripción de los Convenios Solidarios suscritos en El Tambo, Nariño, entre 2020 y 2023



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

10.2.2. Objeto de los Convenios Solidarios

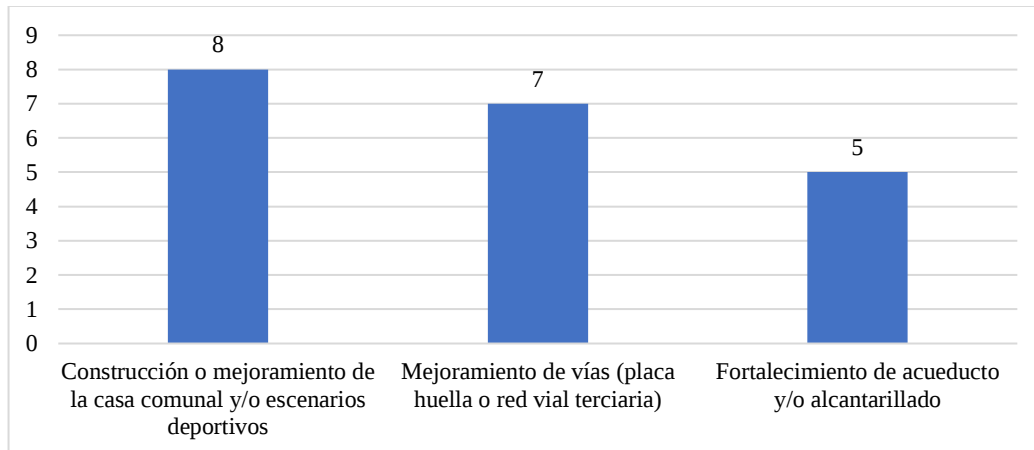
Los 20 convenios analizados justificaron su realización en el cubrimiento de 3 tipos de necesidades en las veredas, barrios y/o corregimientos, a saber:

- Construcción o mejoramiento de la casa comunal y/o escenarios deportivos

- Mejoramiento de vías aledañas (placa huella o red vial terciaria)
- Fortalecimiento de acueducto y/o alcantarillado

Figura 15

Objeto contractual de los convenios solidarios analizados



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

En el primer caso, es necesario precisar que no todos los 8 Convenios Solidarios señalados implicaron necesariamente la realización de dos construcciones o fortalecimientos (casa comunal y escenario deportivo). 3 se destinaron para el mejoramiento tanto de la casa comunal como de escenarios deportivos en las veredas. 2 de los convenios se celebraron para la construcción de casas comunales por primera vez, 1 para la construcción de una cancha polifuncional y 2 para el mejoramiento de escenarios deportivos.

En el segundo caso, de los 5 convenios destinados al mejoramiento de vías, 2 fueron para optimizar la transpirabilidad mediante la construcción de una placa huella, y 3 para el mejoramiento de la red vial terciaria mediante la construcción de obras de infraestructura en sitios críticos.

En el tercer caso, de los 7 convenios, 5 se destinaron para el mejoramiento o ampliación del acueducto, 2 además de esto, incluyeron el mejoramiento del sistema de alcantarillado y del sistema séptico de la casa comunal de la vereda, respectivamente.

En todo caso, las tres modalidades de objeto contractual se encaminaron hacia la satisfacción de necesidades dentro de las localidades designadas, cubrieron y mejoraron la infraestructura y los servicios básicos de las localidades, a solicitud de la misma comunidad y

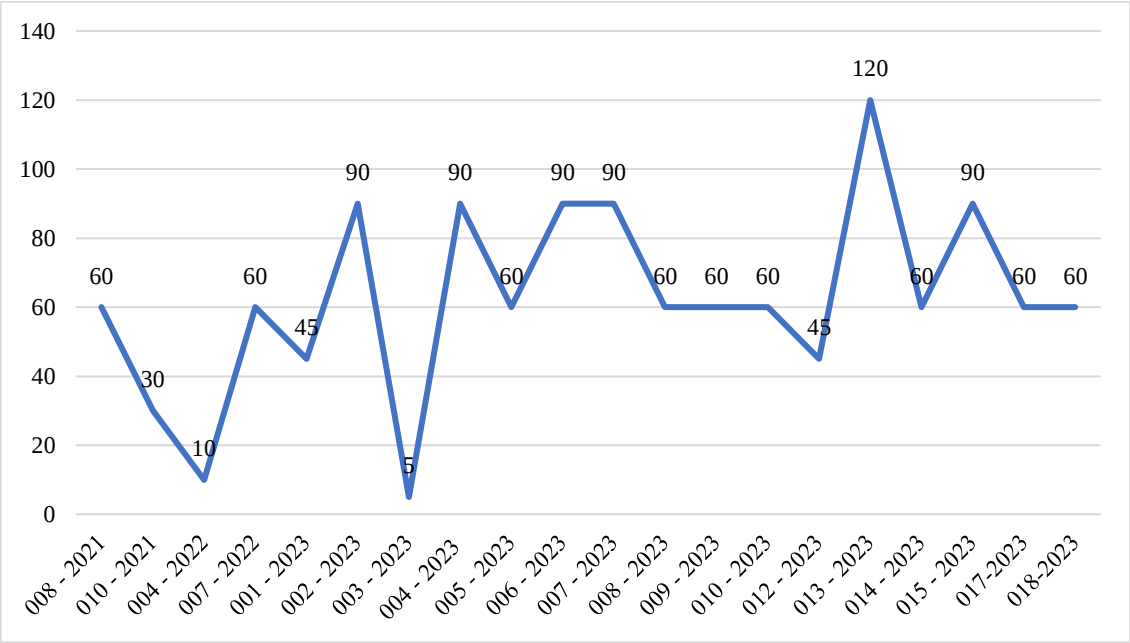
previos estudios que valoraron especificaciones técnicas, análisis del sector y riesgos posibles para la ejecución de las obras.

10.2.3. Plazo del convenio

Respecto al plazo, 3 Convenios Solidarios fijaron inicialmente un plazo de ejecución de la obra de hasta 1 mes (uno de ellos fue de 5 días), 11 convenios entre 1 mes y 2 meses, y 6 convenios establecieron un plazo igual o superior a los 3 meses, sin que ninguno superara los 4 meses de plazo.

Figura 16

Plazo (en días) fijado inicialmente en cada Convenio Solidario suscrito

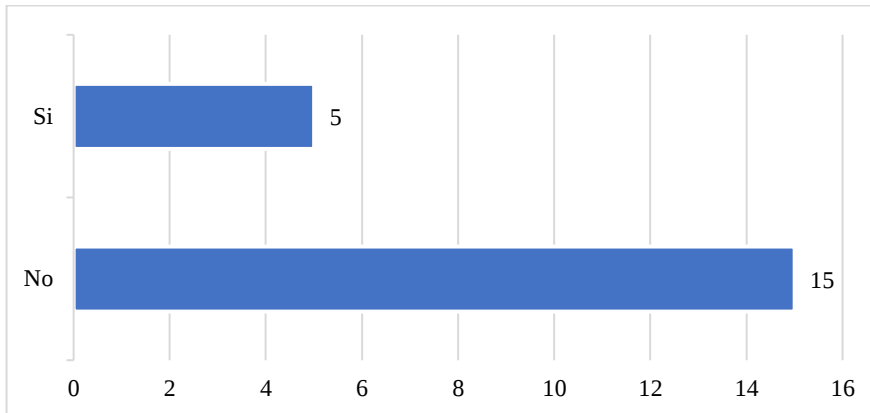


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

No obstante, con posterioridad a la suscripción y con el advenimiento de algunas dificultades externas a la JAC y la administración municipal, algunos convenios sufrieron modificaciones en el plazo, bien por suspensión ante un hecho externo o bien por la fijación de un “otro sí” acordado entre las partes: 1 presentó tanto suspensión como un “otro sí” que modificó el plazo; 3 fueron solamente suspendidos en tiempo; y 1 más fue modificado únicamente por un otro sí para mejorar las obras civiles del proyecto.

Figura 17

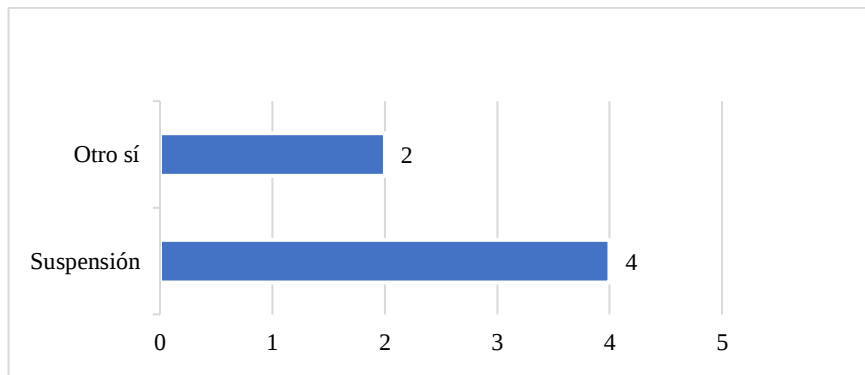
Modificación del plazo de los Convenio Solidarios analizados



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

Figura 18

Razón de la modificación del plazo de los Convenios Solidarios analizados

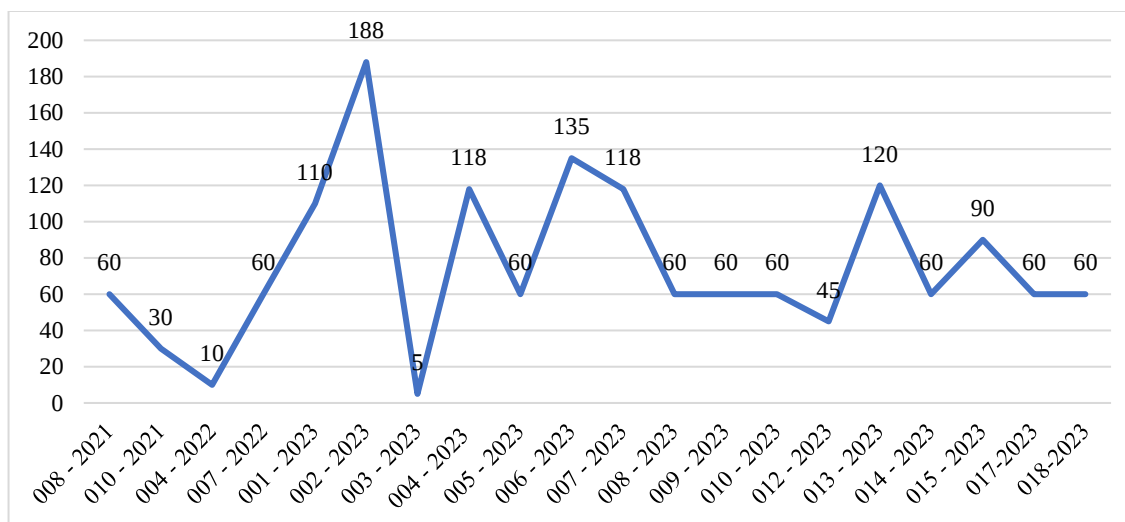


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

En los casos de suspensión, las razones se justificaron en situaciones ajenas a las partes suscribientes, como fallas mecánicas en la maquinaria, condiciones climáticas, la caída de rocas, o la necesidad de esperar para el correcto fraguado del concreto; al final, en términos de tiempo y tras las modificaciones, los plazos no superaron los 6 meses y medio.

Figura 19

Plazo (en días) de cada Convenio Solidario analizado, con las modificaciones de suspensión y "otro sí"



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

El Convenio Solidario que mayores modificaciones sufrió en cuanto a plazo (53 días de suspensión y aplazamiento de 45 días en “otro sí”, sumados a los 90 días inicialmente fijados en el plazo), presentó ciertas particularidades que son necesarias retrotraer para efectos del presente análisis: la suspensión presentada dos semanas después de firmado el convenio, se justificó en un inconveniente identificado por la JAC con el lote dispuesto para la construcción de la casa comunal, ya que para dar inicio a la obra de construcción, era necesario el ingreso de maquinaria pesada por un camino que al parecer estaba obstaculizado por el cercamiento de un predio colindante “2 metros hacia afuera del cerco que comúnmente había estado año atrás” (Acta de suspensión No. 1, Convenio Solidario No. 002-2023). Esto había motivado a la JAC a realizar una solicitud de inspección a la policía para que tomara las medidas permitentes y así reiniciar la construcción. Sin embargo, la solución de este impase les tomó 53 días calendario, sumados a 45 días que se solicitaron días después de la suspensión, a través de la figura de un “otro sí”. Es así como, para poder dar termino a la construcción de la casa comunal de la vereda, la JAC tardó 188 días, más del doble del plazo inicialmente pactado.

En la encuesta realizada a los(as) dignatarios(as) de la localidad, quienes participaron de este Convenio Solidario manifestaron al unísono que las principales dificultades o debilidades identificadas en la ejecución de los Convenios Solidarios eran las “insuficientes capacidades técnicas o administrativas de la JAC para la ejecución de la obra” y la “ausencia de personal idóneo dentro de la JAC para la ejecución de la obra”, lo cual coincide y se refleja en las complicaciones ya descritas para la terminación de la obra.

El Convenio Solidario que le precede en mayores modificaciones sobre el plazo (suspensión de 65 días), se justificó en las complicadas condiciones climáticas del momento y las fallas mecánicas en la maquinaria amarilla necesaria para la demolición del escenario deportivo a ser mejorado. Los 5 dignatarios encuestados que hicieron parte de este convenio, manifestaron que, además de la “Ausencia de personal idóneo dentro de la JAC para la ejecución de la obra” e “Insuficientes capacidades técnicas o administrativas de la JAC para la ejecución de la obra”, agregaron la opción de “Demoras o dilaciones en la ejecución de la obra atribuibles a la administración municipal”, contrastando la situación generada durante la ejecución y que tal vez pudo evitarse con la contratación de una maquinaria amarilla en mejor estado.

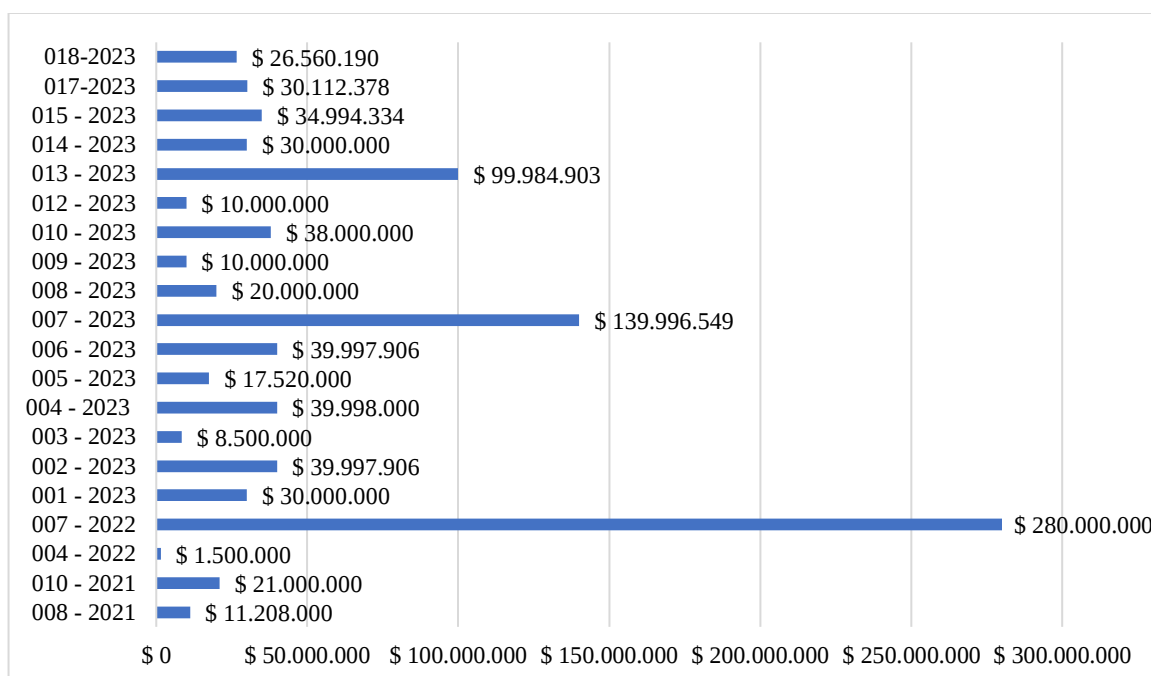
Adicionalmente, entre las lecciones aprendidas, resaltaron: el manejo de recursos públicos, una correcta ejecución de proyectos con la alcaldía, recomendaron incentivar más la participación de la comunidad, aprender a trabajar en comunidad, y recibir más capacitaciones para llevar a cabo los proyectos.

10.2.4. Valor del Convenio

Los convenios analizados variaron en cuanto a valor fijado, dependiendo claro, de la cantidad de elementos, insumos o materiales a requerir para la ejecución de la obra. En todo caso, no superaron la menor cuantía, atendiendo las disposiciones legales vigentes en Colombia que habilitan la celebración de estos convenios mediante contratación directa con los organismos de acción comunal siempre que el objeto de la ejecución de obras sea hasta la menor cuantía (Ley 1551 de 2012 y Ley 2166 de 2021). De los convenios analizados, aquel de mayor valor ascendió a la suma de doscientos ochenta millones de pesos colombianos (\$280.000.000 m/cte), para la construcción de la cancha poli funcional de una vereda alejada de la cabecera municipal, que, además, no cuenta con vías de fácil acceso.

Figura 20

Valor (en pesos colombianos) fijado inicialmente en cada Convenio Solidario analizado

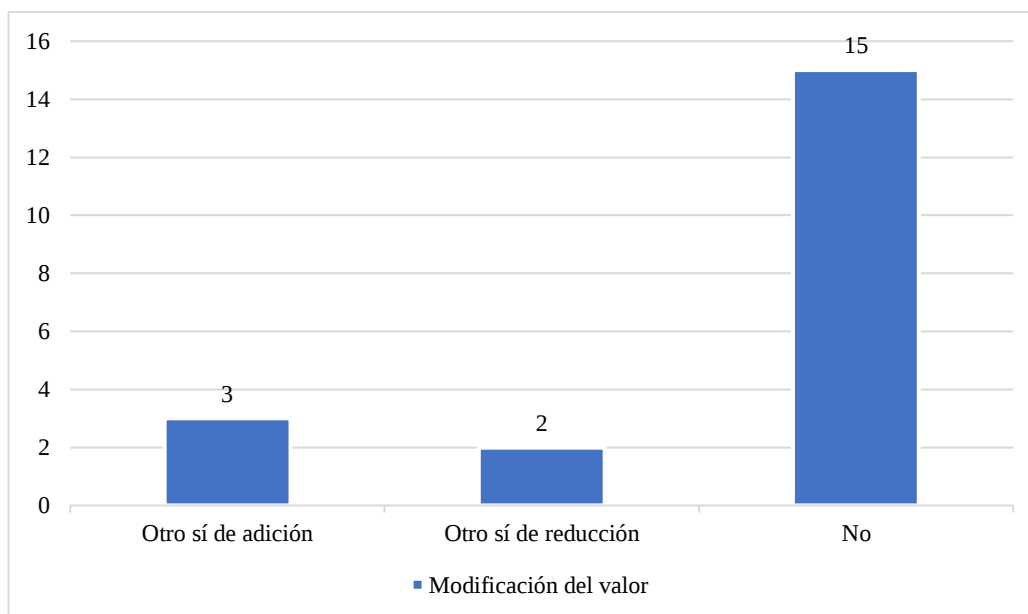


Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

Del valor fijado inicialmente, 5 convenios fueron modificados por un “otro sí”, de los cuales, tres adicionaron el precio y dos lo redujeron.

Figura 21

Modificación del valor del Convenio Solidario



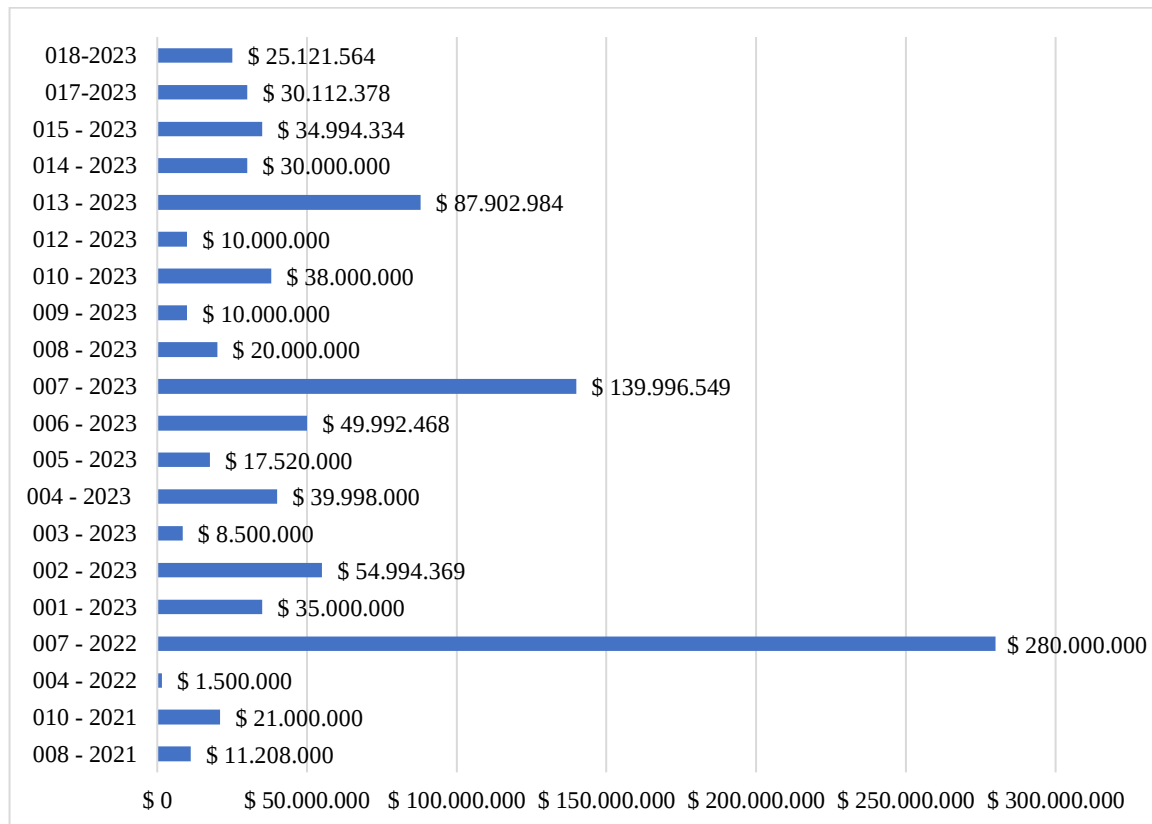
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

Las adiciones en valor versaron sobre la necesidad de materiales, elementos o gastos adicionales a los previstos inicialmente; y las reducciones se realizaron por ajustes del presupuesto interno de la administración municipal.

En cualquier caso, y con las modificaciones referidas, ninguno superó la menor cuantía.

Figura 22

Valor (en pesos colombianos) de cada convenio con las modificaciones sobrevinientes



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

10.2.5. Forma de pago

Casi todos (19 de 20 convenios) fijaron un anticipo del 50% a la firma del convenio y el saldo restante mediante actas parciales de avance o al finalizar la ejecución. Solo en uno de los casos (cuyo valor es el más bajo de todos los convenios: 1.500.000), se fijó que el pago se realizaría una vez cumplido el objeto del contrato, con la certificación del supervisor y la acreditación del contratista de estar al día con la seguridad social.

10.2.6. Obligaciones de las partes

Sobre las obligaciones de las partes, fue común encontrar en todos los convenios, que las JAC, por su lado, debían; cumplir con el objeto del convenio (o ejecutar el objeto del convenio de acuerdo a las especificaciones técnicas), atender los requerimientos del supervisor, informar al municipio sobre cualquier circunstancia que pudiera afectar la ejecución del convenio, administrar los recursos transferidos por el municipio, asumir los imprevistos del proyecto, aportar mano de obra no calificada en casos de necesitarse, y presentar al Municipio las facturas, actas de avance e informes de actividades.

En el caso de la administración municipal, se les dispuso: ejercer control sobre el convenio, pagar el valor acordado, ejercer supervisión, prestar colaboración para el cumplimiento de las obligaciones, controlar permisos y autorizaciones legales, y ejercer la supervisión general del contrato.

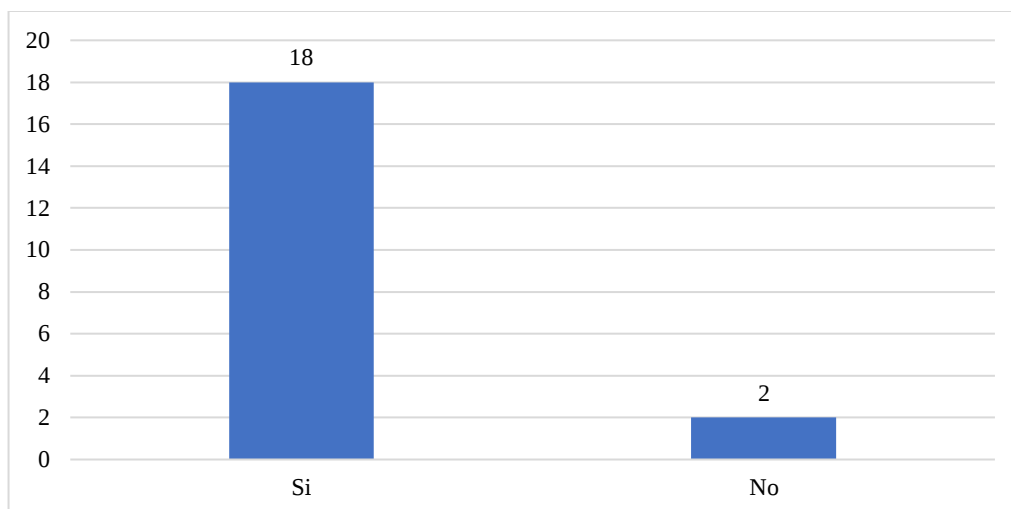
Según los informes de supervisión, actas finales y actas de liquidación, todo esto se cumplió satisfactoriamente.

10.2.7. Fijación de garantía, vigilancia y control

Ahora bien, aunque el Decreto 1082 de 2015 exime de la obligación de establecer garantía en los casos de contratación directa, 18 de los 20 convenios analizados si la fijaron, en aras de prevenir riesgos durante la ejecución de la obra, tales como retrasos en el cumplimiento del objeto del convenio o la inadecuada inversión de los recursos del convenio. No obstante, en ninguno de los casos se hizo efectiva la garantía.

Figura 23

Fijación de garantía en los convenios solidarios analizados



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los convenios solidarios analizados

También se fijaron medidas de mitigación para ambos riesgos, incluyendo el seguimiento por parte del supervisor (secretaría de obras municipal) y la veeduría ciudadana. Lo primero se puede verificar en las actas de seguimiento, y lo segundo, en los mecanismos de rendición de cuentas establecidos y ejercidos por cada una de las Juntas.

10.2.8. Marco normativo invocado

Para la suscripción de los Convenios Solidarios, la entidad invocó normas relativas a esta figura contractual y las que rigen la contratación directa: Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el Decreto 1082 de 2015 y la Ley 2166 de 2021, que regulan los Convenios Solidarios entre entidades territoriales y organismos de acción comunal para la ejecución de obras de menor cuantía.; y Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, para la contratación directa.

10.2.9. Causales de terminación del convenio

En los convenios analizados, se fijó como causas para fijar la terminación:

- Mutuo acuerdo entre las partes.
- Cumplimiento del objeto del convenio.
- Vencimiento del plazo pactado.
- Fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.

Sin embargo, y aun cuando los convenios fijaban varias formas de dar por terminado el contrato, en todos los casos, la terminación se ocasionó ante el cumplimiento del objeto del convenio.

Adicionalmente y aunque se establecieron multas en casos de incumplimiento total o parcial del convenio (como el atraso en el cronograma de obra o la no entrega de información al Interventor y/o Supervisor); en ninguno de los convenios analizados, esta cláusula se hizo efectiva.

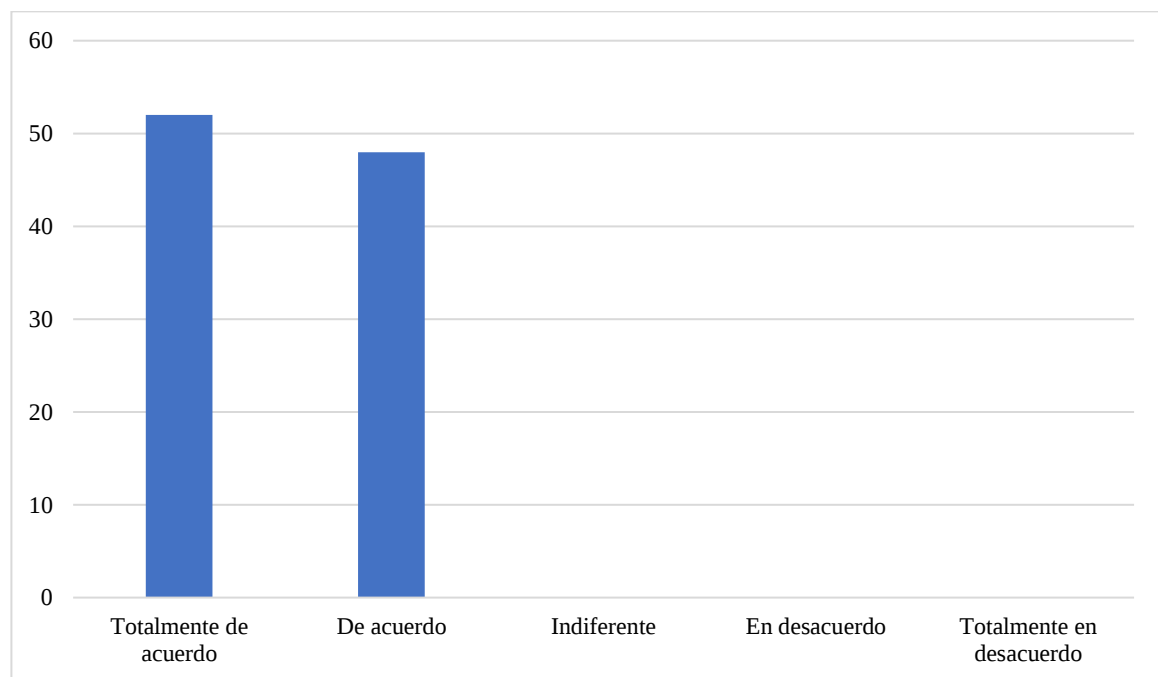
10.2.10. Clausulas adicionales

Se fijaron algunos elementos adicionales dentro de los convenios analizados como:

- El convenio no debía generar ninguna relación laboral entre el Municipio y la JAC ni con el personal contratado por la JAC.
- La JAC debía a mantener al Municipio libre de cualquier daño o perjuicio originado por reclamaciones de terceros.
- La JAC renunció a cualquier reclamación por eventuales perjuicios.

Figura 24

Percepción de los(as) dignatarios(as) encuestados(as) frente a si los recursos asignados se destinaron plenamente a la ejecución de la obra en el convenio solidario suscrito



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

10.2.11. Lecciones aprendidas de los(as) dignatarios de las JAC en la suscripción de los Convenios Solidarios

Ahora bien, según las lecciones aprendidas manifestadas por los(as) dignatarios de las JAC en la suscripción de los Convenios Solidarios de El Tambo, entre 2020 y 2023, esta experiencia, para algunos novedosa, les permitió afianzar sus conocimientos frente al manejo de recursos públicos, fortalecer su experiencia en la ejecución de proyectos y aprender más sobre la administración documental requerida para el desarrollo de los convenios. Resaltaron la posibilidad de trabajar en conjunto con las comunidades de barrios vecinos. Entre estas perspectivas se resaltan, por ejemplo, las siguientes afirmaciones:

- “Aprendí a volver realidad los proyectos planteados en papel y hacerlos realidad, sería bueno que hubiera más Convenios Solidarios para las veredas”
- “Yo aumento el conocimiento para hacer contratos con la alcaldía municipal, quisiera que estos convenios sean más para llevarlos a todas las veredas”
- “Aprendimos que los recursos públicos si se aplican de manera correcta, tienen una mayor eficiencia y se logra hacer satisfacer necesidades que presentan las comunidades”
- “Aprendimos que con poco dinero se puede hacer grandes obras”
- “Aprendimos a trabajar en comunidad y lograr grandes resultados”
- “Aprendimos que las JAC tenemos la capacidad para el manejo de recursos propios y de esta manera hacerlos rendir”

10.3. Ventajas de los Convenios Solidarios sobre los contratos estatales convencionales en el municipio de “El Tambo” en el periodo 2020-2023

A continuación, se trazarán algunas aproximaciones para dilucidar de mejor manera, la distinción entre Convenios Solidarios y contratos estatales convencionales. Para ello se iniciará diferenciando contrato y convenio en cuanto a su naturaleza, forma de ejecución y remuneración; posteriormente se distinguirá el contrato estatal, del Convenio Solidario, para finalmente colegir las ventajas de los segundos sobre los primeros, a partir de algunas precisiones doctrinarias y del análisis de la praxis administrativa del Municipio de El Tambo, Nariño.

10.3.1. Algunas distinciones entre contrato y convenio

Contrato y convenio son acuerdos de voluntades generadores obligaciones entre dos o más partes (Ministerio de Justicia, 2022), es decir, se producen efectos jurídicos que crean modifican o extinguen obligaciones (Santos Rodríguez, 2009, p.5). En el contrato, además de lo descrito, los intereses de cada parte interviniente, aunque recíprocos, pueden llegar a ser disimiles, o incluso, opuestos (Santos Rodríguez, 2009, p. 4), como en el caso de un contrato de obra, donde el órgano que contrata busca la realización de una obra sobre bien inmueble, y el contratista -quien es contratado para elaborarla-, espera el pago de unos honorarios como resultado de su labor: el interés detrás de la ejecución de la obra es distinto del interés detrás de la contraprestación económica, no obstante, ambos se corresponden.

El convenio, por su lado, los esfuerzos de las partes, se encaminan hacia un objetivo común, es decir, el aporte de todos los participantes se dirige a la obtención de fines conjuntos (Santos Rodríguez, 2009, p. 5), como sucede con los Convenios Solidarios, donde se unen esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras, la satisfacción de necesidades y las aspiraciones de las comunidades (Ley 136 de 1994, art.3, parag.3, modificado por la ley 1551 de 2012).

En un contrato, la ejecución implica prestaciones reciprocas, es decir ambas partes se obligan de forma equitativa, en iguales proporciones, no necesariamente de forma idéntica. En el convenio, lo que se suscita es una colaboración distributiva de actividades para el cumplimiento de un fin.

En el contrato, se fija una remuneración específica, es decir, involucra compensación de naturaleza onerosa; en el convenio no existe tal remuneración, toda vez que no opera la subordinación o la prestación de un servicio a ser retribuido (Blanco Restrepo, 2005).

10.3.2. Contrato y convenio en la administración pública

Ambos, tanto contrato como convenio pueden ser de naturaleza pública cuando una de las partes es un órgano del Estado. Así, un contrato estatal sería un acuerdo de voluntades, donde una de las partes es un órgano del estado, y se configuran obligaciones reciprocas (Ministerio de Justicia, 2022, p. 9), mientras el convenio, es un acuerdo de voluntades encaminado hacia una

finalidad específica de colaboración, con un interés común entre las partes, entre las cuales, una de ellas de naturaleza estatal (Bahamón Jara, 2018).

10.3.3. Diferencias entre un contrato estatal convencional y un Convenio Solidario

La Ley 136 de 1994, define a los Convenios Solidarios como “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades” (artículo 3, párrafo 3). Y aunque inicialmente se destinaron para la ejecución de obras hasta la mínima cuantía, en 2021, a través de la ley 2166, el legislador autorizó la celebración directa hasta la menor cuantía.

En 2023, a través de la Resolución 358 de 2023, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, emitió unos documentos tipo para la contratación directa de Convenios Solidarios destinados a la ejecución de obras hasta la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal, a través de la modalidad de contratación directa.

10.3.3.1. En cuanto al procedimiento de selección según la cuantía

Atendiendo la normatividad vigente (Ley 1150 de 2007) que regula los procesos de selección del contratista (licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía), y los principios generales de las Entidades Estatales (Ley 80 de 1993), la modalidad de selección para la ejecución de obras sobre bien inmueble hasta la menor cuantía se tendría que realizar por “selección abreviada” o “mínima cuantía”, dependiendo claramente, del valor fijado en el contrato.

Según los valores determinados de los presupuestos anuales de las entidades públicas, expresados en salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), para el caso del municipio de El Tambo Nariño, durante los años de estudio, la mínima y menor cuantía se fijarían así:

Tabla 6

Fijación de mínima y menor cuantía para el Municipio de El Tambo Nariño

Año	SMLMV	Mínima cuantía	Menor cuantía
2020	877.803	24.578.484	245.784.840
2021	908.526	25.438.728	254.387.280

2022	1.000.000	28.000.000	280.000.000
2023	1.160.000	32.480.000	324.800.000

Para el caso de los Convenios Solidarios, su celebración no distingue cuantías, pues sea que el negocio equivalga a una mínima como menor cuantía, debe hacerse por contratación directa, es decir, sin necesidad de adelantar un proceso de selección alguno (Ley 2166 de 2021, artículo 95). En esta modalidad contractual se entiende que existe un único oferente (el organismo de acción comunal, por lo anterior, basta la revisión de la documentación legal de la Junta de Acción Comunal y los estudios previos para iniciar el proceso de contratación, agilizando los trámites administrativos pre-contractuales.

10.3.3.2. En cuanto al régimen tributario aplicable

El párrafo primero del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, indicó que en el monto total del Convenio Solidario podría incluir los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata el literal c) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2021. Estos costos estarían exentos de los impuestos municipales que, por ejemplo, si se incluyen en la contratación convencional de la Ley 80 de 1993 y demás normas complementarias.

Por ejemplo, dentro de la información secundaria recabada en el Municipio de El Tambo, a través de dos certificaciones expedidas por el Tesorero municipal, suscritas ambas el día 21 de diciembre de 2023, se puede verificar el régimen tributario aplicable a los contratos de obra suscritos por contratación convencional y el aplicable en los Convenios Solidarios.

Tabla 7

Impuestos municipales aplicables a un contrato de obra suscrito bajo el régimen de contratación convencional

DESCRIPCIÓN		TASA
1.	Estampilla Pro-Adulto Mayor	4,0 %
2.	Estampilla Pro-Cultura	2,0 %
3.	Estampilla UDENAR	0,5 %
4.	Estampilla para la Justicia Familiar	2,0 %
5.	Tasa Pro-Deporte	2,5 %
6.	Fondo de Seguridad Territorial - FONSET	5,0 %

7.	Industria y Comercio aplicable a obras	1,0 %
TOTAL		17,0 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Alcaldía Municipal de El Tambo

En un Convenio Solidario, no hay lugar a la aplicación de impuesto municipal alguno. De lo cual se colige un ahorro inicial del 17% en favor del municipio, entendido ahorro, como la diferencia entre los ingresos corrientes² y los gastos en consumo público³, al interior del Estado, recursos que podrían destinarse hacia otros propósitos como mayor inversión social, infraestructura, seguridad, entre otros.

10.3.3.3. En cuanto a los intereses de las partes

Como se mencionó en la sesión inicial del presente capítulo, una de las diferencias esenciales entre contrato y convenio, son los intereses que les asiste a las partes intervinientes, las cuales, en el primer caso, aunque pueden ser recíprocas, son, y terminan siendo, opuestas; y en el segundo, los intereses son conjuntos, es decir, se destinan hacia un mismo objetivo.

De manera semejante sucede entre un contrato estatal convencional y un Convenio Solidario. En el primero, la entidad contratada, que por lo general es una persona jurídica o natural privada, tiene un interés puramente lucrativo. Su aporte en el contrato se erige hacia la consecución de una remuneración económica a cambio de su actividad contractual.

En el segundo, la Junta de Acción Comunal, organismo contratado para la ejecución de la obra), no tiene ánimo de lucro (Ley 2166 de 2021, artículo 7); su naturaleza cívica, social, comunitaria, y solidaria la encamina hacia la satisfacción de las necesidades de la comunidad que representa; su fin último no es incrementar su patrimonio, sino involucrar a los residentes del lugar para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable.

10.3.3.4. En cuanto a la fijación de A.I.U.

En un contrato estatal convencional, a efectos de no incurrir en pérdidas y cubrir eventuales imprevistos, el contratista privado incluye en el presupuesto de la obra una partida, que en el Convenio Solidario no se tiene en cuenta, denominada A.I.U., por sus siglas:

“Administración, Imprevistos, Utilidad”, la cual, aunque no se encuentra regulada legalmente, se

² impuestos directos, indirectos, tasas, precios públicos, transferencias corrientes recibidas, renta de propiedades de la administración

³ gastos públicos, financieros, de personal, de bienes y servicios y transferencias corrientes realizados

utiliza para considerar en los presupuestos, los riesgos que pueden suscitarse durante la ejecución de un contrato estatal (Tovar y Hernández, 2018).

Ahora bien, a pesar de la ausencia normativa regular en los porcentajes mínimos o máximos para el AIU, es frecuente la asignación del cinco por ciento (5,0%) como utilidades para el contratista. En cuanto a los gastos de administración, los contratistas asignan en este rubro, el valor de los impuestos, más unos puntos adicionales para cubrir los gastos administrativos. Con ello, tomando un escenario conservador, este rubro (gastos de administración) generalmente se fija en un 20% aproximadamente, sin tener en cuenta los imprevistos que se susciten durante la ejecución de la obra, pues aquellos se reconocerían por la administración siempre y cuando se ocasionen y en consecuencia se acrediten.

Por ejemplo, en un análisis realizado sobre las actas parciales de un contrato estatal de obra de menor cuantía suscrito entre el Municipio de El Tambo y un contratista privado en 2023, con objeto semejante a los Convenios Solidarios revisados, destinado a la “adecuación y mejoramiento del sistema de acueducto en la vereda los Llanos de Manchabajoy en el marco del programa "agua y bienestar para mi vereda" del Municipio de El Tambo, Nariño” (Contrato S.A. 001-2023); se verificó que adicional al valor neto de la obra (\$166.362.959,68), se agregaron un 4% de utilidad, 1% de imprevistos y 25% de administración, que en conjunto suman un 30% de la obra, dejando un gran total de \$216.271.847,58 es decir 33.572.644,32 se destinaron únicamente para gastos de AUI.

En cambio, en una obra, como la señalada en el ejemplo, contratada bajo la modalidad de Convenio Solidario, si se considera al contratista como un organismo sin ánimo de lucro, la totalidad de los recursos (\$216.271.847,58) se podrían invertir en los ítems del proyecto, o en su defecto, se entregaría únicamente el valor neto de la obra (\$166.362.959,68), destinando lo demás hacia otras obras de inversión social, permitiendo así un mayor nivel de eficiencia.

10.3.3.5. En cuanto a la mano de obra contratada

El contratista privado, bajo el régimen de contratación estatal convencional, debe asumir entre otros, los costos de mano de obra que contemple la obra; en tanto que, en el Convenio Solidario, como se ha demostrado, existe el componente de la participación comunitaria como elemento esencial. Dada su naturaleza, en el Convenio Solidario, la comunidad aportaría la mano de obra no calificada que requiere el proyecto mediante la realización de mingas, es decir, aportando jornadas de trabajo voluntario. Con lo anterior, se incrementa aún más, la eficiencia

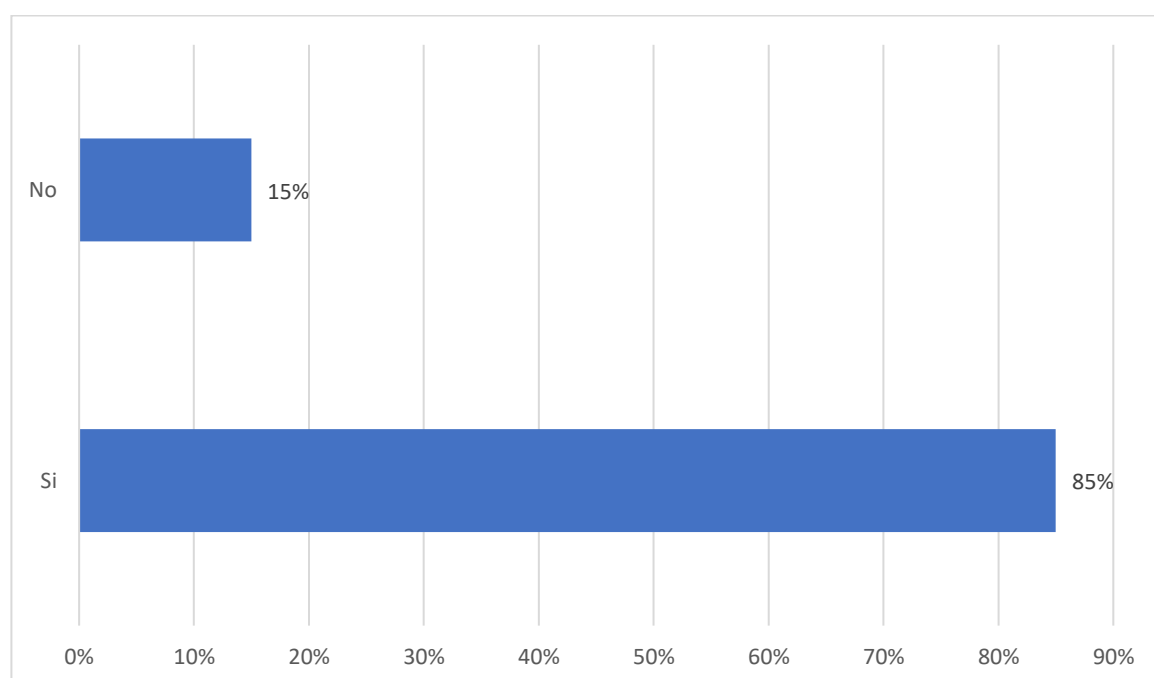
de los recursos públicos en los Convenios Solidarios, pues son mayores las cantidades de obra que pueden efectivamente ejecutarse, si se compara con las cantidades de obra que se ejecutan cuando se opta por la contratación convencional.

10.3.4. Fortalezas identificadas por los(as) dignatarios(as) de las JAC en los Convenios Solidarios suscritos en el Municipio de El Tambo entre 2020 y 2023

Al preguntarles a los(as) dignatarios(as) de las JAC que suscribieron Convenios Solidarios suscritos en el Municipio de El Tambo entre 2020 y 2023, si conocían las diferencias entre un convenio solidario y un contrato convencional suscrito por un municipio para la ejecución de obras, el 85% manifestó conocerlas.

Tabla 8

Porcentaje de dignatarios(as) que asegura conocer las diferencias entre un Convenio Solidario y un contrato estatal convencional



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC

Ahora bien, frente a las fortalezas identificadas durante la ejecución de los convenios, los(as) dignatarios(as) indicaron que las principales fueron:

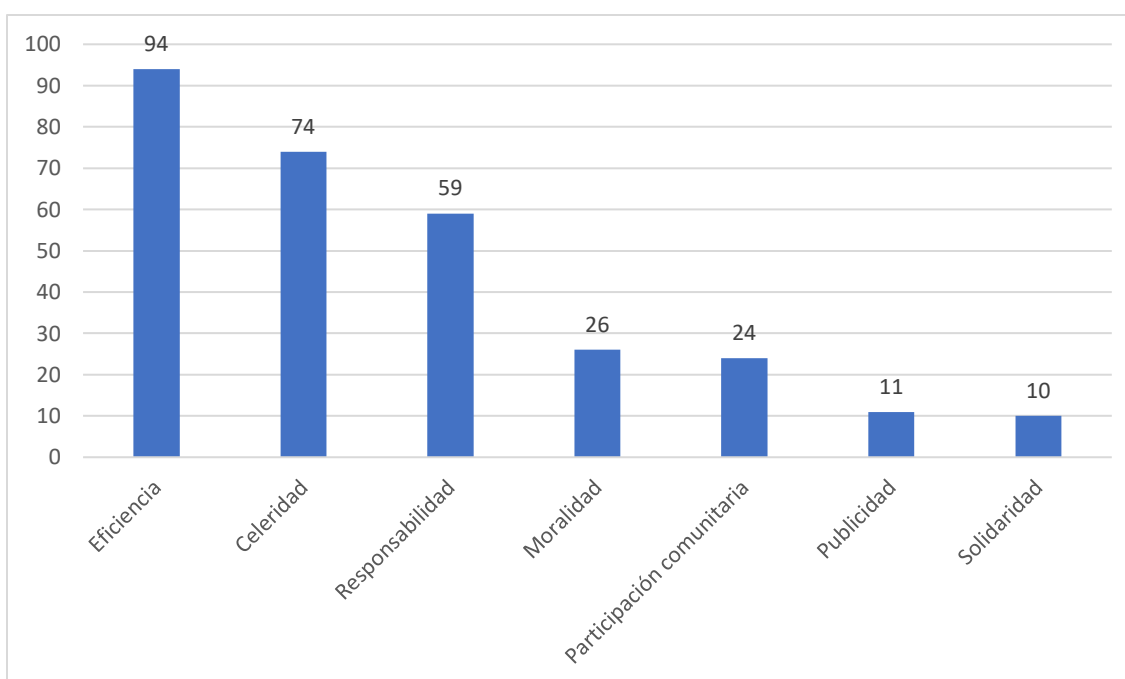
- Eficiencia: mayor rendimiento de los recursos, con costos menores (94%)
- Celeridad: la ejecución de la obra fue diligente, sin dilaciones (74%)

- Responsabilidad: vigilancia para la correcta ejecución del objeto contratado (59%)
- Moralidad: actuación con rectitud, lealtad y honestidad (26 %)

Es necesario precisar que cada dignatario(a) podía elegir hasta 4 opciones de las dispuestas en la encuesta, atendiendo los principios de la contratación estatal aplicables a estos convenios, en tanto principios como el de selección objetiva no procederían, al no existir pluralidad de oferentes.

Figura 25

Respuesta de los(as) dignatarios(as) encuestadas(as) frente a las principales fortalezas percibidas durante la ejecución de los Convenios Solidarios



Fuente: elaboración propia con datos de la encuesta aplicada a 100 dignatarios de las JAC. Las 3 fortalezas restantes señaladas, y no menos importantes, tienen que ver con:

- Participación comunitaria: la comunidad tuvo la oportunidad de participar en la ejecución del Convenio Solidario (24 %)
- Publicidad: los resultados fueron de conocimiento público (11%)
- Solidaridad: disposición de la comunidad para ayudarse mutuamente (10%)

Sin embargo y sin duda, es el principio de eficacia el que tiene mayor relevancia para los(as) dignatarios(as) al momento de suscribir Convenios Solidarios. De hecho, en una pregunta, dirigida concretamente a preguntarles si los dichos convenios permiten un mayor nivel

de eficiencia de los recursos públicos respecto de los contratos convencionales suscritos por la Alcaldía, el 74% estuvo de acuerdo

En otra pregunta, sobre si consideraban que los recursos entregados se destinaron plenamente a la ejecución de la obra, el 52 % manifestó estar “totalmente de acuerdo” y el 48% “de acuerdo”. Ninguno respondió ser “indiferente” a la pregunta o “estar en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo”, lo cual indica, que, desde la percepción de las JAC, los recursos se utilizaron para los fines para los cuales estaban previstos.

Por último, frente a si consideraban que los Convenios Solidarios contribuyen al desarrollo y bienestar de su comunidad en mayor medida que los contratos convencionales suscritos por la Alcaldía, el 54% estuvo “totalmente de acuerdo” y el 46% restante “de acuerdo. Ninguno en desacuerdo.

10.3.5. Debilidades identificadas por los(as) dignatarios(as) de las JAC en los Convenios Solidarios suscritos en el Municipio de El Tambo entre 2020 y 2023

Ahora bien, no todas son fortalezas. Entre las debilidades identificadas por los(as) dignatarios(as) encuestados(as), se resaltan:

- Ausencia de personal idóneo dentro de la JAC para la ejecución de la obra (73%)
- Insuficientes capacidades técnicas o administrativas de la JAC para la ejecución de la obra (64%)
- Demoras o dilaciones en la ejecución de la obra atribuibles a la administración municipal (45%)
- Demoras o dilaciones en la ejecución de la obra atribuibles a la JAC (9%)
- Dificultad para verificar si los recursos se destinaron para el objeto contratado (2%)
- Sospechas de corrupción al interior de la comunidad durante la ejecución del convenio (1%)
- Otros (6%)
 - “Organización para las reuniones” (1%)
 - “Cuando había muchas lluvias y la obra se detenía debido a esto” (1%)
 - “La no participación de toda la comunidad” (3%)
 - “Mala organización por parte de la JAC” (1%)

Así pues, aunque la figura de los Convenios Solidarios se percibe en los(as) dignatarios como altamente positiva, particularmente en lo atinente a la efectividad, la celeridad, responsabilidad y moralidad, también reportan dificultades, como la falta de idoneidad del personal necesario para la ejecución de la obra o suficientes capacidades de las JAC para asumir el proyecto, las cuales se suman a las ya predichas en la sección de participación comunitaria.

11. Conclusiones

La figura del Convenio Solidario en el Municipio de El Tambo, Nariño, entre los años 2020 y 2023, se destacó como una herramienta eficiente para la ejecución de obras públicas, promoviendo la participación de la comunidad y la optimización de los recursos, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las veredas.

El Convenio Solidario, como alternativa a la contratación estatal convencional, facilita la participación activa de la comunidad en la satisfacción de sus necesidades. La investigación evidencia como la comunidad, a través de las Juntas de Acción Comunal, identifica sus problemáticas, propone, gestiona y ejecuta directamente soluciones propias de su territorio, lo cual no sería posible de contratarse de la forma estatal convencional.

El análisis de la eficiencia fiscal en la ejecución de obras públicas mediante Convenios Solidarios en el Municipio de El Tambo, Nariño, entre 2020 y 2023, arroja resultados positivos, demostrando un mayor aprovechamiento de los recursos públicos en comparación con los contratos estatales convencionales. La contratación directa agiliza los trámites precontractuales al no requerir el desarrollo de los trámites de rigor que son propios de los procesos de selección, sean de menor o mínima cuantía; además la exención de impuestos municipales y la ausencia del A.I.U., libera los recursos que pueden aprovecharse después para inversión social.

La percepción de los dignatarios de las JAC, frente a la figura del Convenio Solidario, es altamente positiva: el 85% de los dignatarios encuestados afirma conocer las diferencias entre Convenios Solidarios y contratos convencionales; el 74% considera que los Convenios Solidarios permiten un mayor nivel de eficiencia en el uso de los recursos públicos; la totalidad de los encuestados confirma que los recursos se destinaron íntegramente a la ejecución de la obra; y el 100% coincide en que los Convenios Solidarios contribuyen al desarrollo y bienestar de la comunidad en mayor medida que los contratos convencionales.

El éxito de los Convenios Solidarios depende en gran medida del fortalecimiento de las capacidades de las Juntas de Acción Comunal. La capacitación en temas técnicos, administrativos y de participación ciudadana es fundamental para que las JAC puedan gestionar eficientemente los recursos y ejecutar las obras de manera transparente.

Para optimizar la participación y gestión comunitarias en la suscripción de Convenios Solidarios de las JAC, son necesarios el compromiso y esfuerzos de tres elementos: la organización, la participación activa y el diálogo constante desde, hacia, y con la comunidad; habilidades de liderazgo, capacidad de convocatoria y conocimientos relativos a la participación ciudadana y gestión de proyectos de los y las representantes de la comunidad; y el acompañamiento técnico, normativo y financiero del Estado;

Es importante también transversalizar entre todos los miembros elementos como: el trabajo en equipo, habilidades de comunicación respetuosa y asertiva, estrategias para el dialogo fluido y la sana convivencia, el fortalecimiento de lazos interpersonales que les aleje de los intereses políticos, e incremente la confianza entre los habitantes del territorio.

La investigación sugiere que la figura del Convenio Solidario tiene el potencial de replicarse en otros municipios del país, especialmente en aquellos de sexta categoría. El estudio, aunque focalizado en El Tambo, Nariño, ofrece información valiosa sobre la aplicación de esta modalidad contractual, que puede ser de utilidad para otros municipios con características similares.

12. Recomendaciones

La correcta aplicación de los Convenios Solidarios exige un compromiso tanto de la comunidad como del Estado. La comunidad debe organizarse, capacitarse y gestionar sus proyectos de manera transparente y responsable, mientras que el Estado debe brindar acompañamiento técnico y administrativo, así como una adecuada regulación y supervisión.

A continuación, se proyectan algunas recomendaciones a tener en cuenta para la suscripción, ejecución y liquidación de Convenios solidarios:

Capacitaciones sobre suscripción de Convenios Solidarios: la administración municipal debería realizar mayores capacitaciones a los miembros de las JAC antes, durante y después de la suscripción de los Convenios Solidarios. Estas capacitaciones deben abordar temas como:

- El marco legal de los Convenios Solidarios.
- Los procesos administrativos y financieros para la correcta ejecución de los recursos.
- La gestión de proyectos y la elaboración de presupuestos.
- Obligaciones tributarias de las JAC frente a la DIAN, por su papel en el manejo de recursos públicos con ocasión de la ejecución de Convenios Solidarios.
- La importancia de la veeduría ciudadana y la rendición de cuentas.

Acompañamiento técnico continuo: es importante que la administración municipal brinde acompañamiento técnico continuo a las JAC durante la ejecución de los Convenios Solidarios. Esto puede hacerse a través de:

- Visitas periódicas de los supervisores a las obras.
- Asesoría técnica en la resolución de problemas que se presenten durante la ejecución.
- Espacios de diálogo y retroalimentación entre la administración municipal y las JAC.

Fortalecimiento de las capacidades de las JAC: la administración municipal debe implementar programas para el fortalecimiento de las capacidades de las JAC, en áreas como:

- Liderazgo y gestión comunitaria.
- Manejo de conflictos y resolución de problemas.
- Comunicación efectiva y trabajo en equipo.

Promoción de la participación juvenil: es importante incentivar la participación de los jóvenes en las JAC. Esto puede hacerse a través de:

- Programas de formación en liderazgo juvenil.
- Espacios de participación juvenil en la toma de decisiones de las JAC.
- Incentivos para la participación de los jóvenes en la ejecución de los Convenios Solidarios.

Difusión de información: la administración municipal debe afianzar sus mecanismos de difusión de información sobre los Convenios Solidarios y los proyectos que se están ejecutando en las veredas. Esto puede hacerse a través de:

- Reuniones informativas con la comunidad.
- Publicaciones en medios de comunicación locales.
- Uso de redes sociales.

Transparencia en la gestión de los recursos: tanto las JAC como la administración municipal deben garantizar la transparencia en la gestión de los recursos de los Convenios Solidarios. Esto puede hacerse a través de:

- Publicación de la información financiera de los Convenios Solidarios en el portal web del municipio.
- Rendición de cuentas periódica a la comunidad sobre el avance de los proyectos.
- Implementación de mecanismos de control ciudadano para la vigilancia de los recursos.

Evaluación o retroalimentación de los Convenios Solidarios: las JAC, la administración municipal, y la comunidad deberían reunirse para adelantar una evaluación y/o retroalimentación de los Convenios Solidarios al finalizar su ejecución. Esta evaluación podría considerar:

- El cumplimiento de los objetivos del Convenio Solidario.
- El nivel de participación de la comunidad.
- La eficiencia en la gestión de los recursos.
- Las lecciones aprendidas y las recomendaciones para futuras convocatorias.

Referencias

Agencia Compra Eficiente. (2023). Resolución 358. “*Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal*”. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/normativa/resolucion-no-358-del-30-de-junio-de-2023>

Agencia Colombia Compra Eficiente. (2023). *Convenios Solidarios Concepto C-209 de 2023*. Recuperado de https://www.nuevaleislacion.com/files/susc/cdj/doct/cce_209_23.pdf

- Agencia Colombia Compra Eficiente. (2024). *Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP*. Recuperado de <https://www.colombiacompra.gov.co/secop/secop>
- Agudelo, G., Aignerren, M., & Ruiz, J. (2022). Diseños de investigación experimental y no-experimental. *Centros de Estudios de Opinión - Universidad de Antioquia*. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/6545/5996>
- Amar Amar, J.J y Echeverría Molina, J. (2006). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios en el barrio el bosque, distrito de Barranquilla. *Revista de derecho, Universidad del Norte* (25). 141-189.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2347237.pdf>
- Amaya, C. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Revista VIA IURIS*, (20). Obtenido
<https://www.redalyc.org/pdf/2739/273949068006.pdf>
- Anavitarte, E. (2015). *El diseñador de la investigación no experimental*. Recuperado de https://academia-lab.com/2015/01/15/el-diseno-de-investigacion-no-experimental/#google_vignette
- Angarita, R., Reyes, L., & Delgado, M. (2015). Características del sistema de contratación estatal en Colombia. *Revista Hipótesis Libre*(11). Recuperado de
<http://biblos.unilibrecucuta.edu.co/ojs/index.php/hipotesis/article/viewFile/252/249>
- Alcaldía de El Tambo. (2023). Estatuto Tributario del municipio de El Tambo, Nariño.
- Alcaldía de El Tambo. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024 - 2027 “Un Tambo diferente al servicio de la gente”.
- Alfonso, I. (1994). *Técnicas de Investigación Bibliográfica*. Caracas: Contextro Ediciones.
- Arboleda, M. (2016). *Juntas de acción comunal. Construcción de caminos hacia la sostenibilidad. Análisis de caso*. [Trabajo de investigación desarrollado para obtener el título de maestría]. Medellín: Universidad Eafit. Recuperado de
<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/9171>
- Arévalo, D. (2004). Participación Comunitaria y Control Social en el Sistema de Salud. *Revista Salud Pública* (6). <https://www.scielo.org/pdf/rsap/v6n2/v6n2a01.pdf>
- Bahamón Jara, M. (2018). *Elementos y presupuestos de la contratación estatal*. Editorial Universidad Católica de Colombia. Recuperado de
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/3726a8d4-f9c8-497a-b45e->

6a9873c3eb71/content

Banco Mundial. (16 de noviembre de 2023). *Indicadores Mundiales de Buen Gobierno*.
<https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/comparacion-internacional/indicadores-mundiales-de-buen-gobierno/>

Balseiro Barrios, H., Luna Amador, J. & Maza Ávila, F. (2021). Análisis de eficiencia financiera de las empresas cotizantes en el mercado accionario colombiano para el periodo 2012-2017. *Revista Finanzas y Política Económica* 13 (1). 1-10.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2248-60462021000100019

Barrera Lievano, J. (2019). Juntas de acción comunal y pequeñas y medianas empresas - articulación para el desarrollo de actividades de responsabilidad social empresarial. *Revista Tendencias*, 20 (1). 1-8.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-86932019000100053

Beltrán, Á. M. (2022). *Los factores jurídicos y administrativos de las Juntas de Acción Comunal como facilitadores de Convenios Solidarios en Málaga- Santander 2016 – 2019*. (Trabajo de grado Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial). Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD, Málaga Santander.

<https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/51727/ambeltrana.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Bernal, C. (2016). *Metodología de la investigación* (Cuarta ed.). Bogotá: Editorial Delfín Ltda.

Botero, P., & Torres, J. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia. *Revista Lationamericana de ciencias sociales, niñez y juventud*, 6(2). Recuperado de

<http://www.scielo.org.co/pdf/rlcs/v6n2/v6n2a05.pdf>

Blanco-Peck, R. (2007). Los Enfoques Metodológicos y la Administración Pública Moderna. *Cinta de moebio* (27). 256-265. Recuperado de

<https://www.redalyc.org/pdf/101/10102704.pdf>

Blanco Restrepo, J. (2005). Los convenios de colaboración: una modalidad de actuación de la administración que no se encuentra sometida a la Ley 80 de 1993. *Revista Universidad Católica de Oriente*, (19) 139-150. Recuperado de

https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/20278/2/Elementos-y-presupuestos-de-la-contratacion-estatal_Cap01.pdf

- Camacho, J. (2022). *Desafíos y oportunidades de las Juntas de acción comunal de El Doncello Caquetá, después de la firma de los Acuerdos de Paz*. Trabajo de grado Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial). Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Recuperado de <https://repository.unad.edu.co/handle/10596/55559>
- Cardozo, G. (2016). *Los Convenios Solidarios como respuesta contractual a las necesidades de la comunidad* (Trabajo de grado Especialización en Contratación Estatal). Universidad Santo Tomás, Tunja, Boyacá. Recuperado de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30250/2016geymancardozo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cázares Hernández, L. E. (1995). *Técnicas actuales de investigación documental*. México: Trillas.
- Cerda, H. (1998). *Los elementos de la investigación*. Bogotá: El Buho Ltda.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (16 de octubre de 2022). *Valor público y gestión por resultados*. ILPES. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/cursos/valor-publico-gestion-resultados>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-580. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-580-01.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-520. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-520-07.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia C-100*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-100-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia C-126*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-126-16.htm>

DANE. (2024). *Serie municipal de población por área, sexo y edad para el periodo 2020-2035*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Decreto 092 de 2017. *Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*. 23 de enero de 2017. Diario oficial No 50.125. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78935>

Defensoría del Pueblo. (16 de noviembre de 2023). *La participación ciudadana*. <https://www.defensoria.gov.co/participacion-ciudadana>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (14 de febrero de 2023). *Concepto 066091 de 2023*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=210550>

Diagama, F. (2021). *Retos de la participación ciudadana en las juntas de acción comunal del municipio de Murillo - Tolima*. (Tesis de pregrado de Administración Pública Territorial). Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Recuperado de <https://repositoriodim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/27439>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta Edición. Ed: McGRAW-HILL. Recuperado de <https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Jaramillo, J. (2023). *Impacto de la Eficiencia Fiscal y Administrativa en las Finanzas Territoriales del Municipio de Pupiales vigencias 2020-2023* (Tesis de pregrado de Administración Pública Territorial). Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Recuperado de <https://repositoriodim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/26987>

Ley 80 de 1993. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. 28 de octubre de 1993. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>

Ley 136 de 1994. *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. 04 de junio de 1994. Diario oficial No 41.377 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=329>

Ley 1150 de 2007. *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la*

- contratación con Recursos Públicos*. 16 de julio de 2007. Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184686>
- Ley 1551 de 2012. *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. 06 de julio de 2012. Diario oficial No 48483
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>
- Ley 1955 de 2019. *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad*. 25 de mayo de 2019. Diario oficial No 50.964
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=93970>
- Ley 2166 de 2021. *Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones*. 17 de diciembre de 2021. Diario oficial No 51891
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758>
- Martínez, O. (2016). Ensayo sobre la Administración Pública. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, (22). Recuperado de
<https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.22.57654>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2022). *Manual de contratación*. Recuperado de
[https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Documents/Manual%20de%20contratacion%20\(1\).pdf](https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Documents/Manual%20de%20contratacion%20(1).pdf)
- Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, (1). 1-17.
<https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/29059356004.pdf>
- Montoya, M. (2021). *Los sobrepagos: identificación y corrupción en el contrato estatal*. (tesis de Maestría en Derecho Público). Universidad de Caldas, Manizales. Recuperado de
<https://repositorio.ucaldas.edu.co/server/api/core/bitstreams/05089bd1-e460-4667-a1c7-9bb4ba968467/content>
- Muñoz, P. y Figueroa, J. (2009). Un balance sobre el estado de la participación local: actores, dinámicas y reflexiones. Estudio de caso de dos municipios (Buenaventura y San Onofre). *Revista Centro de Estudios Políticos*, 1, 1-43.

- Padró-Solanet, A. (2017). *Introducción al Análisis cualitativo de datos para la administración Pública*. Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10609/140407>
- Palacios, L.F. (2020). *La construcción de la confianza hacia la institucionalidad local: la experiencia del presupuesto participativo y los Convenios Solidarios en el Municipio Valle de Guamuéz-Putumayo, durante el período 2016-2019*. (Tesis de Maestría en Gestión del Territorio y Gestión Pública). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/52683/Trabajo%20de%20grado%20Luis%20Fernando%20Palacios%20MGTGP%20ok.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Pareja, L., & Gamboa, G. (2023). *Análisis de la problemática de las Juntas de Acción Comunal como actores en la gobernanza del Municipio de Circasia, Quindío en el período 2020-2023*. (Trabajo de grado Especialización en proyectos de desarrollo). Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Recuperado de <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/27215/LAURA%20PAREJA%20GALLO%20-%20GUSTAVO%20GAMBOA%20DOMINGUEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ramírez Cardona, C. (1987). El concepto de eficiencia y su importancia en la Administración Pública. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 1 (2). 7-11. Recuperado de <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/Revista/article/view/926/894>
- Romero Leal, K. (2017). Participación comunitaria en la Junta de Acción Comunal de La Macarena, barrio bohemio de Bogotá. *Revista Ciudades, Estado y Política*, 4 (3). Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/66759?show=full>
- Rueda, N. (2011). La eficiencia y su importancia en el sector público. *Revista Extoikos*, (1). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4017945.pdf>
- Salkind, N. (1999). *Métodos de Investigación*. México: Prentice Hall.
- Sánchez, J., & Vargas, A. (2017). Incidencia de las juntas de acción comunal en el desarrollo local en área de influencia de proyectos de hidrocarburos. *Revista Equidad y Desarrollo*, 1(27). Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/eq/article/1230/&path_info=3148.pdf

- Sánchez Otero, M. (2013). Diagnóstico estratégico de las juntas de acción comunal. *Revista Económicas CUC. Universidad de la Costa*. 1 (1). 1-16.
<https://repositorio.cuc.edu.co/handle/11323/1334>
- Sánchez Otero, M. (2014). Gestión y participación ciudadana: caso juntas de acción comunal. *Equidad & Desarrollo* (21), 125-143. Recuperado de
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5166472.pdf>
- Santos Rodríguez, J.E. 2009. Consideración sobre los contratos y Convenios Interadministrativos. *Revista Digital de derecho Administrativo*. 1 (jun. 2009).
 Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/2592>
- Serrano, Cuervo, A. (2014). Corrupción en la contratación pública en Colombia. [Tesis de postgrado]. Universidad Militar Nueva Granada. Recuperado de
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12906/CORRUPCI%c3%93N%20EN%20LA%20CONTRATACI%c3%93N%20P%c3%9aBLICA%20EN%20COLOMBIA.%20Aldemar%20Serrano.%20Oct.%208..pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Tamayo, G. (2000). Diseños muestrales en la investigación. *Semestre Económico*, 4(7).
 Recuperado de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/1410/1542>
- Torres Cañizares, E. (2024). *Formalización y fortalecimiento de las juntas de acción comunal y su contribución al desarrollo local a través de la figura de Convenios Solidarios en el municipio de Aratoca Santander durante el periodo 2020 – 2023*. [Tesis de pregrado]. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Recuperado de:
https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/23577/2024_Tesis_Torres_Ca%c3%b1izares_Eymar_Said.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Tovar, O., y Hernández, G. (2018). *Evaluación del AIU en contratos de obra pública en la Ciudad de Bogotá*. Recuperado de <https://repository.udistrital.edu.co/items/e4f556e1-65e7-4b46-8fe0-221eced04e74>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*. Bogotá: Fundación Corona. Recuperado de
https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf