



JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL – Capacidad para contratar

[...] el artículo 19 de la Ley 743 de 2002, dispuso que una de las funciones de la Junta de Acción Comunal es promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa, y en virtud a ello generar procesos comunitarios como la formulación, ejecución y administración, entre otros, de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, por lo que se encuentran facultadas para celebrar contratos.

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-106 de 2016 señaló que la Junta de Acción Comunal constituye una gran oportunidad, para que sus miembros no solo puedan colaborar en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas, sino que además es una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión en su comunidad.

JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL – Contratos de colaboración e interés público – Convenios de asociación – Convenios Solidarios

Al ser personas jurídicas sin ánimo de lucro, el Decreto 092 de 2017, también le resulta aplicable en temas de contratación estatal, pues –en desarrollo del artículo 355 de la Constitución– el Gobierno Nacional expidió el mencionado decreto que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

Esta idea resulta relevante para el objeto de la consulta, especialmente, cuando se observa que el peticionario asimila erróneamente a los contratos de colaboración o de interés público con los convenios solidarios, siendo claro con el soporte normativo citado en su petición que la consulta solicitada versa sobre los últimos, cuyo marco normativo, su modalidad de selección, objetos y requisitos se expondrán en siguiente título.

De esta manera, es importante precisar que las Juntas de Acción Comunal pueden celebrar convenios solidarios, convenios de asociación y los contratos de colaboración y de interés público con una Entidad Estatal, por lo que los criterios a tener en cuenta en la selección de la tipología a celebrar, dependerá del tipo de obra o servicios que pretenden contratarse así como del tipo de aporte de recursos que garantizará la ejecución del convenio o contrato por parte de la Entidad Estatal y la Junta de Acción Comunal.

CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo

[...] en concordancia con lo establecido en el artículo 355 Superior, la Ley 136 de 1994 introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 3 del referido cuerpo normativo, modificado por la Ley 1551 de 2012, los convenios solidarios se definen 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 – Convenios solidarios - Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal





[...] el artículo tercero de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, determina tres alternativas mediante las cuales las entidades territoriales pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal, las cuales se enlistan a continuación:

i) En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal “[...] para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes y desarrollos”.

ii) En segundo lugar, existe la opción, establecida en el párrafo cuarto de la norma en cita, consistente en que las entidades territoriales del orden departamental y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía.

iii) En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto párrafo al artículo tercero, mediante el cual se permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional y los Organismos de Acción Comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

CONVENIOS SOLIDARIOS – Ley 2166 de 2021 – Decreto 142 de 2023

De esta forma, debe destacarse que, en la actualidad, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos objetos contractuales posibles para la celebración de convenios solidarios: el primero de ellos para la ejecución de obras en virtud del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y el párrafo 4 de la Ley 136 de 1994; y, el segundo para el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional de conformidad con el numeral 16 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, y el párrafo 2° del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021.

[...]

Para la celebración de convenios solidarios con el objeto de ejecutar obra, esta Agencia, en virtud del análisis del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 el artículo 2.2.15.1.2 adicionado al Decreto 1082 de 2015, mediante el artículo 15 del Decreto 142 de 2023, emitió el concepto 068 de 9 de marzo de 2023, en el que desarrollo las siguientes reglas para su celebración, así:

[...]

ii) Estos convenios solidarios deben tener por objeto únicamente la ejecución de obras. Esto significa que no pueden desarrollarse otros objetos distintos a la obra con fundamento en dichos artículos.

iii) El convenio solidario tiene un límite consistente en que no podrá exceder la menor cuantía de la entidad. Por tanto, los sujetos señalados en la norma están facultados para celebrar estos convenios hasta por la menor cuantía de la entidad, para lo cual se atenderá lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

[...]

Por su parte, frente al alcance para la celebración de convenio solidarios cuyo objeto pretenda el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional, reglamentados en el artículo 2.2.15.1.3. del Decreto 1082 de 2015, esta entidad no ha emitido reglas para su interpretación previamente, no obstante, hay que tener en cuenta que conforme a lo expuesto en el Decreto 142 de 2023, estos pueden ser celebrados por entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas, [...]

CONVENIOS SOLIDARIOS – Contratación directa – No exigencia RUP





[...] teniendo en cuenta que cuando concurren las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa de convenios solidarios para entidades de orden nacional, departamental, municipal y distrital con Juntas de Acción Comunal previamente legalizada y reconocida ante los organismos competentes, es pertinente precisar que para su celebración no es necesario que las Juntas de Acción Comunal cuenten con el Registro Único de Proponentes, dado a que si bien este el instrumento a través del cual el legislador dispuso que se acreditan la capacidad financiera, jurídica, organizacional y la experiencia, y es plena prueba de las circunstancias que se hagan constar de los contratistas, el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 excluyó la presentación de dicho registro en los casos de contratación directa caso en el cual “corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación” de los requisitos de idoneidad como lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.





Señora

Jenny Diana Palacios Vargas

Sutamarchan, Boyacá

Concepto C-221 de 2023

Temas:

JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL – Capacidad para contratar – Contratos de colaboración e interés público – Convenios de asociación – Convenios Solidarios/ CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo / LEY 136 DE 1994 – Convenios solidarios – Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal / CONVENIOS SOLIDARIOS – Ley 2166 de 2021 – Decreto 142 de 2023 / CONVENIOS SOLIDARIOS – Contratación directa – No exigencia RUP

Radicación:

Respuesta a la consulta No. P20230516005141

Estimada señora Palacios,

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la petición del 16 de mayo de 2023.

1. Problema planteado

En la solicitud se realiza la siguiente pregunta:

“[...] de manera atenta solicito indicar los requisitos documentales y demas que una junta de accion comunal debe tener para suscribir convenio de asociatividad o contratar en secop 2 con ministerio o cualquier entidad del orden nacional departamental o municipal de antemano muy amable por su respuesta a fin de llevar a cabo tramites de importancia para la comunidad” (sic).

2. Consideraciones



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Tel. [601] 7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia





La Subdirección de Gestión Contractual responderá la consulta, luego de analizar los siguientes temas: i) naturaleza de la Junta de Acción Comunal y su actividad contractual con el Estado, y ii) marco normativo de los convenios solidarios; regímenes aplicables, modalidades, objetos y requisitos.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos No. 4201913000006135 del 10 de septiembre de 2019, 4201912000004117 del 17 de septiembre de 2019, C-140 del 31 de abril de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-477 del 27 de julio de 2020, C-656 del 17 de noviembre de 2020, C-763 del 7 de enero de 2021, C-785 del 18 de enero de 2021, C-155 del 14 de abril de 2021, C-364 del 28 de julio de 2021, C-394 del 17 de septiembre de 2021, C-627 del 25 de octubre de 2021, C-079 del 18 de febrero de 2022, C-119 del 25 de marzo de 2022, C-455 del 15 de julio de 2022, C-718 del 31 de octubre de 2022, C-972 del 08 de febrero de 2023, C-068 del 9 de marzo de 2023 y C-052 del 21 de abril de 2023¹, analizó los convenios solidarios, su alcance y su régimen contractual. La tesis desarrollada en estos conceptos es la que se expone y complementa a continuación.

2.1 Naturaleza de la Junta de Acción Comunal y su actividad contractual con el Estado

El artículo 38 de la Constitución Política, estableció la obligación de “garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”, en aras de contar con una sociedad civil más participativa. De igual forma, los artículos 103 y 355 superior permitieron que las organizaciones civiles previstas por el constituyente no solamente puedan ejercer una labor de vigilancia y control, sino que también se prevé su intervención en la actividad estatal.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-580 de 2001², realizó un análisis del desarrollo comunitario de los organismos de acción comunal, concluyendo que su proceso social va de la mano con la acción participativa de la comunidad, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades de su comunidad y ayudando a solucionarlas.

Es así como, en desarrollo del principio de participación la Ley 743 de 2002 en su artículo 8 definió a la Junta de Acción Comunal como “una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio”, y así mismo dicha norma contempló que dicha organización se encuentra integrada

¹ Estos conceptos pueden ser consultados en la relatoría de Colombia Compra Eficiente en el siguiente enlace: <http://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>

² Corte Constitucional, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, en sentencia C 580 del 6 de junio de 2001, Exp O.P.047.





voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para “procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.”³

En desarrollo de ese ejercicio democrático el artículo 19 de la Ley 743 de 2002, dispuso que una de las funciones de la Junta de Acción Comunal es promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa, y en virtud a ello generar procesos comunitarios como la formulación, ejecución y administración, entre otros, de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, por lo que se encuentran facultadas para celebrar contratos.

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-106 de 2016⁴ señaló que la Junta de Acción Comunal constituye una gran oportunidad, para que sus miembros no solo puedan colaborar en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas, sino que además es una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión en su comunidad.

Posteriormente, la Ley 2166 de 2021, con el objetivo de promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos, dispuso en su artículo 7 una nueva definición de Junta de Acción Comunal, así:

“ARTÍCULO 7. Organismos de la acción comunal.

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

Así mismo, en su artículo 9 dispuso que “cada organismo de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado”, lo que es acorde a la naturaleza de las Juntas de Acción Comunal expuesta y la incidencia que en ellas tienen el principio de participación, pues dicha territorialidad a la cual hace parte sería el único lugar en el cual puede desarrollar sus actividades, pues sólo así se garantizaría una verdadera participación de la comunidad en la formulación, ejecución y administración de planes, programas y proyectos en su territorio, por lo que resultaría contrario al principio de participación que las Juntas de Acción Comunal pudieran ejecutar contratos en sitios donde no tienen representación participativa.

³ Artículo 8, Ley 743 de 2002

⁴ Corte Constitucional, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en sentencia C 106 del 9 de marzo de 2016, Exp D-10894





A su vez, la Ley en cita trajo consigo algunas orientaciones para dicha limitación territorial. Es así como en las capitales de departamentos y en la ciudad de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital. Por su parte, en las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas, por lo que en las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana.

De igual forma, dicha norma indica que en cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una junta de acción comunal, pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare.

De otra parte, la Ley 2166 de 2021 trajo consigo también una regla para denominación social de estos organismos de acción comunal, señalando en su artículo 8 que dichas organizaciones conformaran su nombre legal con el de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

De lo anterior se concluye, que con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, con el fin de fortalecer los procesos territoriales que integren los esfuerzos de su población, organismos y el Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo así la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales, en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.

Determinado que las juntas de acción comunal cuentan con la facultad para celebrar contratos, dentro de la territorialidad a la que pertenecen, ahora, es pertinente referirse a los procesos de contratación en los que estas pueden participar con entidades del orden departamental, distrital y municipal.

De esta forma, en concordancia con lo establecido en el artículo 355 Superior, la Ley 136 de 1994 introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 3 del referido cuerpo normativo, modificado por la Ley 1551 de 2012, los convenios solidarios se definen 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”. En este sentido, reiterando la tesis expuesta por esta Agencia mediante concepto C – 140 del 31 de marzo de 2020, el artículo tercero de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, determina tres alternativas mediante las cuales las entidades territoriales pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal, las cuales se enlistan a continuación:





i) En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal “[...] para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes y desarrollos”⁵.

ii) En segundo lugar, existe la opción, establecida en el párrafo cuarto de la norma en cita, consistente en que las entidades territoriales del orden departamental y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con Juntas de Acción Comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía.

iii) En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto párrafo al artículo tercero, mediante el cual se permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional y los Organismos de Acción Comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Del análisis expuesto se pueden observar tres características que se encuentran presentes en las tres alternativas de contratación aplicables y que están contenidas en el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, en consonancia con el artículo 355 de la Constitución Política. **En ese sentido, debe tenerse en cuenta que todos los convenios solidarios celebrados entre entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal y los Organismos de Acción Comunal deben propender por: i) la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades; ii) estar encaminados a la satisfacción del interés público; y, iii) ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.**

Igualmente, es necesario destacar que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 743 de 2002, las juntas de acción comunal son “[...] una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”, además de que el artículo 8 *ibidem* le asigna a los organismos de acción comunal de primero y segundo grado la naturaleza de personas jurídicas sin ánimo de lucro⁶.

⁵ El numeral 16 del artículo tercero de la Ley 136 de 1994 dispone: «[...] 16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo [...]».

⁶ El artículo 8 de la Ley 743 de 2002 dispone lo siguiente: «a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. *La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.*»





Al ser personas jurídicas sin ánimo de lucro, el Decreto 092 de 2017, también le resulta aplicable en temas de contratación estatal, pues –en desarrollo del artículo 355 de la Constitución– el Gobierno Nacional expidió el mencionado decreto que dispone las reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público⁷ con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación⁸, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5,

»La junta de vivienda comunitaria es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo si fuere procedente;»

»b) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;»

»c) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;»

»d) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.»

»PARÁGRAFO. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley y las normas que le sucedan» (Énfasis fuera de texto).

⁷ Los *contratos de colaboración* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 3 del Decreto 092 de 2017, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista. En particular, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que el objeto del contrato corresponda a programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; y ii) que no haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, es decir, que el programa o actividad a desarrollar esté dirigido al beneficio de la población en general, ya que cuando se adquieren bienes o servicios o se ejecutan obras, en una relación conmutativa, las normas aplicables son las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–. Solo cuando se reúnan estas condiciones, y se cuente con la autorización previa y escrita del representante legal de la entidad estatal, es procedente celebrar contratos de colaboración.

⁸ De otro lado, los *convenios de asociación* «[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocian con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley»⁸. En estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio y no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado. De todos modos, la entidad debe adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.





6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017⁹.

De esta manera, es importante precisar que las Juntas de Acción Comunal pueden celebrar convenios solidarios, convenios de asociación y los contratos de colaboración y de interés público con una Entidad Estatal, por lo que los criterios a tener en cuenta en la selección de la tipología a celebrar, dependerá del tipo de obra o servicios que pretenden contratarse así como del tipo de aporte de recursos que garantizará la ejecución del convenio o contrato por parte de la Entidad Estatal y la Junta de Acción Comunal.

2.2. Marco normativo de los convenios solidarios; regímenes aplicables, modalidades, objetos y requisitos

Bajo la reciente expedición de la Ley 2166 de 2021 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 dichos organismos y de sus afiliados. De acuerdo con el artículo 1 de dicho cuerpo normativo esta Ley tiene por objeto “promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. [...]”.

Conforme con el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 las organizaciones comunales cuentan con la posibilidad de vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. El tenor literal de este artículo es el siguiente:

“Artículo 63. Conforme con el artículo 141 de la Ley 136 de 1994, los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que celebren con los organismos comunales se realizarán de acuerdo con la ley y sus objetivos, se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

⁹ En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 220191300000663, se dijo: «[I]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017».





PARÁGRAFO 1o. Los organismos de Acción Comunal podrán contratar con las entidades territoriales hasta por la menor cuantía de dicha entidad de conformidad con la ley.

PARÁGRAFO 2o. Los denominados convenios solidarios y contratos interadministrativos de mínima, que trata el presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo o para la ejecución de los proyectos derivados del Acuerdo Final de Paz, como lo son, los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial o los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019”.

Por su parte, el artículo 95 de dicha Ley contempla la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” prescribiendo lo siguiente:

“Artículo 95. Convenios Solidarios. Se autoriza a los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

“Parágrafo 1. Los entes territoriales podrán incluir en el monto total de los Convenios Solidarios los costos directos, los costos administrativos y el Subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata la [SIC] el literal c) del artículo 38 de la presente ley.

“Parágrafo 2. Adicional del monto del Convenio Solidario, los entes territoriales deberán contar o disponer de personal técnico y administrativo-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras”¹⁰.

Sin embargo, con la reciente expedición del Decreto 0142 del 01 de febrero de 2023 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones”*, en el “Artículo 15. Adición del Título 15 a la Parte del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Adiciónese el Título 15 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, comprendida por los artículos 2.2.15.1.1, 2.2.15.1.2 y

¹⁰ Texto tomado de la ley sancionada y publicada en la página web de la presidencia de la república, disponible en el siguiente enlace: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/leyes>.





2.2.15.1.3”, se efectuaron las siguientes precisiones sobre los convenios solidarios para la ejecución de obras y para el desarrollo de programas, de la forma que se señala a continuación:

“Artículo 2.2.15.1.2. Convenios solidarios para la ejecución de obras. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, *solo podrán celebrar de manera directa convenios solidarios para la ejecución de obras los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal con los organismos de acción comunal.* El valor de tales convenios no podrá exceder la menor cuantía de la entidad estatal involucrada.

“Estos convenios solidarios *solo podrán tener por objeto la ejecución de obras.* Para la ejecución de estas obras los Organismos de Acción Comunal *deberán procurar vincular a los habitantes de la comunidad.*” [cursivas fuera de texto].

“Artículo 2.2.15.1.3. Convenios solidarios para el desarrollo de programas. En el marco de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, y el parágrafo 2° del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal podrán celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas.

“El objeto de estos convenios solidarios debe estar dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o el plan nacional de desarrollo. En consideración a este alcance es necesario que previo al proceso de planeación, selección y contratación, se verifique que el objeto derive de una consagración expresa en el instrumento de planificación de la escala respectiva”.

De esta forma, debe destacarse que, en la actualidad, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos objetos contractuales posibles para la celebración de convenios solidarios: el primero de ellos para la ejecución de obras en virtud del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y el parágrafo 4 de la Ley 136 de 1994; y, el segundo para el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional de conformidad con el numeral 16 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, y el parágrafo 2° del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021.

En ambos casos, se requiere que concurren los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes territoriales del orden nacional, departamental o municipal y, por otro, Juntas de Acción Comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras o el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional, respectivamente; y, iii) que el contrato no supere la menor cuantía.

De concurrir las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa entre la entidad territorial y la respectiva Junta de Acción Comunal previamente legalizada y reconocida





ante los organismos competentes, por lo que se está en presencia de una nueva causal de contratación bajo la modalidad de contratación directa.

Para la celebración de convenios solidarios con el objeto de ejecutar obra, esta Agencia, en virtud del análisis del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 el artículo 2.2.15.1.2 adicionado al Decreto 1082 de 2015, mediante el artículo 15 del Decreto 142 de 2023, emitió el concepto 068 de 9 de marzo de 2023, en el que desarrollo las siguientes reglas para su celebración, así:

i) Sólo las “entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” podrán celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal. Es decir, la modalidad de contratación establecida para este caso es la contratación directa. Para el efecto, debe tenerse en cuenta la clasificación que realiza el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 de los Organismos de Acción Comunal, de manera que la celebración de estos convenios puede realizarse con cualquiera de los Organismos de Acción Comunal allí contemplados, pues la norma se refiere de forma general a los “*organismos de acción comunal*”¹¹.

ii) Estos convenios solidarios deben tener por objeto únicamente la ejecución de obras. Esto significa que no pueden desarrollarse otros objetos distintos a la obra con fundamento en dichos artículos.

¹¹ «Artículo 7. Organismos de la Acción Comunal.

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

»b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;

»c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

»d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

»e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

»PARÁGRAFO 1o. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1 y las normas que le sucedan.

»PARÁGRAFO 2o. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal».





iii) El convenio solidario tiene un límite consistente en que no podrá exceder la menor cuantía de la entidad. Por tanto, los sujetos señalados en la norma están facultados para celebrar estos convenios hasta por la menor cuantía de la entidad, para lo cual se atenderá lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

iv) Para la ejecución de las obras, se establece el deber de los Organismos de Acción Comunal en procurar contratar a los habitantes de la comunidad.

v) En el valor total del convenio la entidad podrá incluir los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata el literal c) del artículo 38 de la Ley 2166 de 2022. Estos costos deberán incluirse en el ejercicio de planeación que realice la entidad y estar debidamente justificados.

vi) Las entidades deberán contar con personal técnico y administrativo-contable para apoyar y supervisar a los organismos de acción comunal durante la ejecución de las obras.

Como se observa, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 el artículo 2.2.15.1.2 adicionado al Decreto 1082 de 2015, mediante el artículo 15 del Decreto 0142 de 2023, previeron las reglas para la celebración por contratación directa de convenios solidarios. Este régimen de contratación, como se explicó, ya se había contemplado, inicialmente, en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y reiterado en la modificación que introdujo la Ley 1551 de 2012. Sin embargo, el contenido de los artículos referidos, son más amplio en relación con los sujetos, la cuantía del contrato y la ejecución de dichos convenios. En efecto, el artículo 95 incluye a los “entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” y a los “organismos de acción comunal”. Es decir, conforme a esta Ley podrán celebrar convenios solidarios directamente no solo los entes territoriales del orden departamental, municipal y distrital sino también las entidades del orden nacional y se podrán celebrar con todos los organismos de acción comunal y no únicamente con las juntas de acción comunal

Por su parte, frente al alcance para la celebración de convenio solidarios cuyo objeto pretenda el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional, reglamentados en el artículo 2.2.15.1.3. del Decreto 1082 de 2015, esta entidad no ha emitido reglas para su interpretación previamente, no obstante, hay que tener en cuenta que conforme a lo expuesto en el Decreto 142 de 2023, estos pueden ser celebrados por entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas, por lo que en el marco del desarrollo de su objeto contractual se comprenderían diferentes actividades, en las que puede estar el suministro o la prestación de servicios necesarios para la ejecución de dichos programas.

Por otro lado, teniendo en cuenta que cuando concurren las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa de convenios solidarios para entidades de orden nacional,





departamental, municipal y distrital con Juntas de Acción Comunal previamente legalizada y reconocida ante los organismos competentes, es pertinente precisar que para su celebración no es necesario que las Juntas de Acción Comunal cuenten con el Registro Único de Proponentes, dado a que si bien este el instrumento a través del cual el legislador dispuso que se acreditan la capacidad financiera, jurídica, organizacional y la experiencia, y es plena prueba de las circunstancias que se hagan constar de los contratistas, el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 excluyó la presentación de dicho registro en los casos de contratación directa caso en el cual “corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación” de los requisitos de idoneidad como lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

Adicionalmente, además de que cada organismo debe acreditar su existencia y representación legal en los términos del artículo 78 de la Ley 2166 de 2021¹², teniendo en cuenta la naturaleza de las Juntas de Acción Comunal y la incidencia que en ellas tiene el principio de participación, es importante realzar que la territorialidad de la cual hace parte es el único lugar en el cual puede desarrollar sus actividades, pues sólo así se garantizaría una verdadera participación de la comunidad en la formulación, ejecución y administración de planes, programas y proyectos en su territorio, por lo que resultaría contrario al principio de participación que las Juntas de Acción Comunal pudieran ejecutar contratos en sitios donde no tienen representación participativa. De esta forma, el desarrollo normativo que trajo consigo la Ley 2166 de 2021 con el objetivo de promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos, dispuso en su artículo 7 una nueva definición de Junta de Acción Comunal:

“ARTÍCULO 7. Organismos de la acción comunal.

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

¹² El artículo citado dispone que “Los organismos de acción comunal a que se refiere esta ley, formarán una persona distinta de sus miembros individualmente considerados, a partir de su registro ante la entidad que ejerce su inspección, vigilancia y control.

Sus estatutos y sus reformas, los nombramientos y elección de dignatarios, los libros y la disolución y liquidación de las personas jurídicas de que trata esta ley, se inscribirán ante las entidades que ejercen su inspección, vigilancia y control.

La existencia y representación legal de las personas jurídicas a que se refiere esta ley se aprobarán con la certificación expedida por la entidad competente para la realización del registro”.

Dicha norma debe entenderse en concordancia con el artículo 74 de la Ley 2166 de 2021, pues también prescribe lo siguiente: “Existen dos niveles de autoridades que ejercen vigilancia, inspección y control sobre los organismos comunales, de acuerdo al grado al que pertenezcan:

a) Primer nivel: lo ejerce Ministerio del Interior, sobre los organismos comunales de tercer y cuarto grado.

b) Segundo nivel: lo ejercen los Departamentos, Distritos y Municipios, a través de las dependencias a las que se le asignen dichas funciones sobre los organismos comunales de primer y segundo grado”.





Asimismo, el artículo 9 *ibidem* dispuso que “cada organismo de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado”, indicando las orientaciones para dicha limitación. Es así como en las capitales de departamentos y en la ciudad de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital. Por su parte, en las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior, por lo que en las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana.

Dicha norma indica que en cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una junta de acción comunal, pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo amerita. De otra parte, la Ley 2166 de 2021 trajo consigo también una regla para denominación social de estos organismos de acción comunal, señalando en su artículo 8 que dichas organizaciones conformaran su nombre legal con el de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

De lo anterior se concluye, que con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto no podrá ejecutar actividades por fuera de esta, pues sólo así se garantizaría que el desarrollo de la comunidad, se dé a través de un proceso territorial que integren los esfuerzos de su población, organismos y el Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo así la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales, en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.

Por lo demás, en lo que respecta a la capacidad técnica del organismo de acción comunal, es necesario tener en cuenta que –de acuerdo en lo explicado en el apartado 2.1– el convenio solidario se suscribe en ámbito de colaboración institucional. De adoptar una forma contractual, como ocurre en los procedimientos adelantados a través del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la sujeción del contratista a la entidad justifica requisitos estrictos para la validación de la experiencia, pues es este último quien se encargará de la ejecución de las obligaciones. No obstante, en los convenios autorizados por la Ley 136 de 1994 y sus normas complementarias, las partes actúan en un ámbito de colaboración, por lo cual –de acuerdo con las capacidades de cada externo de la relación– ambas deben aunar sus esfuerzos para satisfacer la necesidad conjunta.

Esto se observa, por ejemplo, para efectos del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, pues dispone que “Los entes territoriales podrán incluir en el monto total de los Convenios Solidarios los costos directos, los costos administrativos y el Subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata el literal c) del artículo 38 de la presente ley” y que “Adicional del monto





del Convenio Solidario, los entes territoriales deberán contar o disponer de personal técnico y administrativo-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras”. Estos constituyen algunos de los puntos con la entidad contribuye a la ejecución del convenio, por lo que el avance no queda totalmente en cabeza del organismo de acción comunal, pues a la entidad corresponde disponer de un personal multidisciplinario para apoyar las obras, sin perjuicio de la supervisión del convenio.

En estricto sentido, desde un punto de vista jurídico, podría ser razonable afirmar que , la validación de la idoneidad a los Organismos de Acción Comunal podría realizarse a través de criterios dirigidos a medir las capacidades propias de los mismos o de quienes los conforman, en aspectos como, por ejemplo, la ejecución exitosa de convenios solidarios anteriores, la acreditación de personal profesional con experiencia en el desarrollo de obras civiles, el cumplimiento de obligaciones como mano de obra calificada o no calificada. Sin embargo, dichos criterios se deben determinar por la Entidad Estatal luego de haber adelantado el respectivo análisis para conocer el sector relativo al objeto del convenio que se pretenda celebrar. Esto último también sería congruente con lo dispuesto en el inciso primero del artículo precitado cuando dispone que “Se autoriza a los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía. *Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad*” (Énfasis fuera de texto).

Finalmente, frente a la publicación de documentos en la plataforma SECOP II, es importante resaltar que, en cuanto a los documentos que deben publicarse en el SECOP II a efectos de dar cumplimiento al mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición se refiere a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual”. En ese sentido, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual.

3. Respuesta

“[...] de manera atenta solicito indicar los requisitos documentales y demas que una junta de accion comunal debe tener para suscribir convenio de asociatividad o contratar en secop 2 con ministerio o cualquier entidad del orden nacional departamental o municipal de antemano muy amable por su respuesta a fin de llevar a cabo tramites de importancia para la comunidad” (sic).





De acuerdo con las consideraciones expuestas, las Juntas de Acción Comunal pueden celebrar convenios solidarios, convenios de asociación y los contratos de colaboración y de interés público con una Entidad Estatal, por lo que los criterios a tener en cuenta en la selección de la tipología a celebrar, dependerá del tipo de obra o servicios que pretenden contratarse así como del tipo de aporte de recursos que garantizará la ejecución del convenio o contrato por parte de la Entidad Estatal y la Junta de Acción Comunal, acorde con lo dispuesto en los decretos 092 de 2017, 142 de 2023 y la Leyes 489 de 1998 y 2166 de 2022, entre otros. Por su parte, la cuantía sólo se encuentra como regla de observancia para la celebración de convenios solidarios, caso en el cual no pueden sobrepasar a la menor cuantía de la Entidad Estatal contratante.

En virtud del Decreto 092 de 2017, el artículo 56 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 355 superior, los Organismos comunales al ser personas jurídicas sin ánimo de lucro pueden celebrar los contratos de colaboración o de interés público con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y los convenios de asociación para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. En ambos casos, se pueden pactar actividades como suministro o prestación de servicios, siempre y cuando estén relacionadas con el objeto contractual.

Por su parte, cuando pretendan celebrar convenios solidarios, nuestro ordenamiento jurídico contempló dos objetos contractuales posibles para la celebración de aquellos: el primero de ellos para **la ejecución de obras** en virtud del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y el párrafo 4 de la Ley 136 de 1994; y, el segundo para **el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional** de conformidad con el numeral 16 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, y el párrafo 2° del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, por lo tanto sólo en este último tipo de convenios solidarios se podría pactar obligaciones de suministro o de prestación de servicios, siempre y cuando se celebren en el marco de lo contemplado en el artículo 2.2.15.1.3. del Decreto 1082 de 2015.

De conformidad con lo expuesto para la celebración de convenios solidarios, se requiere que concurren los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes territoriales del orden nacional, departamental o municipal y, por otro, Juntas de Acción Comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras o el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o nacional, respectivamente; y, iii) que el contrato no supere la menor cuantía.

Cuando concurren las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa de convenios solidarios, por lo que para su celebración no es necesario que las Juntas de Acción





Comunal cuenten con el Registro Único de Proponentes, dado a que el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 excluyó la presentación de dicho registro en los casos de contratación directa caso en el cual “corresponderá a las entidades contratantes cumplir con la labor de verificación” de los requisitos de idoneidad como lo prevé el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.

Por otro lado, y conforme al análisis realizado del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 el artículo 2.2.15.1.2 adicionado al Decreto 1082 de 2015, mediante el artículo 15 del Decreto 142 de 2023, emitió el concepto 068 de 9 de marzo de 2023, en el que desarrollo las siguientes *reglas para la celebración de convenios solidarios con el objeto de ejecutar obra*, así:

i) Sólo las “entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” podrán celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal. Es decir, la modalidad de contratación establecida para este caso es la contratación directa. Para el efecto, debe tenerse en cuenta la clasificación que realiza el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 de los Organismos de Acción Comunal, de manera que la celebración de estos convenios puede realizarse con cualquiera de los Organismos de Acción Comunal allí contemplados, pues la norma se refiere de forma general a los “*organismos de acción comunal*”

ii) Estos convenios solidarios deben tener por objeto únicamente la ejecución de obras. Esto significa que no pueden desarrollarse otros objetos distintos a la obra con fundamento en dichos artículos.

iii) El convenio solidario tiene un límite consistente en que no podrá exceder la menor cuantía de la entidad. Por tanto, los sujetos señalados en la norma están facultados para celebrar estos convenios hasta por la menor cuantía de la entidad, para lo cual se atenderá lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

iv) Para la ejecución de las obras, se establece el deber de los Organismos de Acción Comunal en procurar contratar a los habitantes de la comunidad.

v) En el valor total del convenio la entidad podrá incluir los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes de que trata el literal c) del artículo 38 de la Ley 2166 de 2022. Estos costos deberán incluirse en el ejercicio de planeación que realice la entidad y estar debidamente justificados.

vi) Las entidades deberán contar con personal técnico y administrativo-contable para apoyar y supervisar a los organismos de acción comunal durante la ejecución de las obras.

Finalmente se aclara que, frente a los documentos del contrato que se deban publicar y adelantar su procedimiento a través de la plataforma transaccional SECOP II, corresponde a cada entidad pública, en ejercicio de su competencia y previa valoración de los elementos fácticos y





jurídicos, determinar su cumplimiento. Al tratarse de un análisis que se debe realizar en cada caso concreto, la Agencia, por vía consultiva, no puede definir un criterio universal y absoluto, sino que brinda elementos hermenéuticos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Gabriel Alejandro Murcia Taboada
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Carolina Armenta Celis
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual

