CONCEPTO JURIDICO

DE: **FERNANDO CHAVEZ AYALA**, Asesor Externo de la secretaria de Desarrollo Social del Departamento.

PARA: **FRANK WORMAN GARCIA ROLON** - secretario de Desarrollo Social del Departamento.

FECHA: 7 DE NOVIEMBRE DE 2025

ASUNTO: Concepto Jurídico para acudir a proceso de contratación establecido en el decreto 092 de 2017, en relación con la contratación de una ESAL (Entidad sin ánimo de Lucro), cuyo objeto es "**AUNAR ESFUERZOS PARA IMPLEMENTAR Y FORTALECER EL MODELO DE ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL A ADULTOS MAYORES VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NORTE DE SANTANDER, EN EL MARCO DE LA APUESTA ATENCIÓN INTEGRAL PARA UNA VIDA PLENA EN EL MARCO DEL PROGRAMA ENVEJECIMIENTO DIGNO QUE EN EL MARCO DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL NORTE, TERRITORIO DE PAZ, ADELANTA LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DEL DEPARTAMENTO**" en el marco de los Proyectos "FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE ATENCIÓN INTEGRAL, VIDA PLENA Y ENVEJECIMIENTO DIGNO EN ADULTOS MAYORES EN EL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER" Código BPIN 2024004540034 y "MEJORAMIENTO DE ESPACIOS INTEGRALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LIDERAZGO EN POBLACIÓN VULNERABLE EN NORTE DE SANTANDER" código BPIN 2024004540057MARCO NORMATIVO.

El Decreto 092 de 2017 en su artículo 4 plantea que para los convenios de asociación, siempre se debe realizar un proceso competitivo excepto cuando la entidad sin ánimo de lucro realice aportes en dinero de al menos el 30% del valor total del proyecto

1. PROCEDENCIA DEL PROCESO COMPETITIVO

De acuerdo con el artículo 2 del Decreto 092 de 2012, el proceso competitivo procede cuando:

a) <**Literal a SUSPENDIDO provisionalmente**> Que el objeto del contrato corresponda directamente a programas y actividades de interés público previstos en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, de acuerdo con el nivel de la Entidad Estatal, con los cuales esta busque exclusivamente promover los derechos de personas en situación de debilidad manifiesta o indefensión, los derechos de las minorías, el derecho a la educación, el derecho a la paz, las manifestaciones artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana;

b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato, y

c) <**Literal C SUSPENDIDO provisionalmente**> Que no exista oferta en el mercado de los bienes, obras y servicios requeridos para la estrategia y política del plan de desarrollo objeto de la contratación, distinta de la oferta que hacen las entidades privadas sin ánimo de lucro; o que, si existe, la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro represente la optimización de los recursos públicos en términos de eficiencia, eficacia, economía y manejo del

Riesgo. En los demás eventos, la Entidad Estatal deberá aplicar la Ley 80 de 1993, sus modificaciones y reglamentos.

Normas suspendidas por decisión del Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 11001-03-26-000-2018-00113-00(62003). Admite la demanda mediante Auto de 19 de octubre de 2017, consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Decreta la SUSPENSIÓN PROVISIONAL del inciso 2o. de este artículo, mediante Auto de 6/09/2019, consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

De acuerdo con la normativa en cita para la procedencia de un proceso competitivo se requiere que el contrato a celebrarse no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato.

Es importante recalcar que la contratación autorizada por el artículo 355 de la constitución Política y reglamentada a través del Decreto 092 de 2017 es un instrumento de política pública distinto al Sistema de Compra Pública.

En este sentido, el contrato suscrito en desarrollo del, artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no genera cargas equivalentes recíprocas y por tanto la Entidad Estatal contratante no instruye a la entidad privada sin ánimo de lucro, para desarrollar los programas o actividades previstas, por tanto, los convenios de asociación no son, una forma de contratar la prestación de un servicio de exigir el cumplimiento de obligaciones a la ESAL.

El artículo 1498 del Código, Civil Colombiano dispone que el contrato es conmutativo cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez.

De otra parte, los contratos suscritos en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 no son este tipo puesto que la Entidad estatal no adquiere bienes o servicios ni encarga la ejecución de una obra de acuerdo con sus precisas instrucciones. En este caso la Entidad Estatal decide desarrollar un programa o actividad del plan de desarrollo en beneficio de la población en general.

Así mismo se debe recalcar que la contratación regulada en el Decreto 092 de 2017 es un instrumento diferente al establecido, en el Sistema de Compra Pública. El Sistema de Compra Pública está encaminado a que las Entidades Estatales adquieran y se provean de los elementos que ofrece el mercado privado para cumplir sus fines. Cuando la Entidad Estatal utiliza el Sistema de Compra Pública está en una relación contractual conmutativa, pues recibe bienes, obras o servicios a cambio de sus recursos presupuestales.

En este sentidlo es claro que la contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política no, está encaminada a la adquisición de bienes, servi1cios o la ejecución de obras; en consecuencia, no puede ser utilizada con ese propósito. La Contratación que desarrolla el artículo 355 de la Constitución Política está enfocada a la colaboración entre el Estado y las ESAL.

La expresión "instrucciones precisas." no puede extenderse a las reglas generales que la Ley ha autorizado expedir a las autoridades administrativas. Las reglas generales de regulación de un sector o actividad contenidos en actos administrativos de carácter general no constituyen instrucciones precisas para el desarrollo de un proyecto concreto.

Revisada los estudios previos del proceso contractual que se debe adelantar, es claro que por para atender las funciones misionales die la Gobernación de Norte de Santander, resulta pertinente acudir a la celebración de un convenio, de asociación con una entidad privada sin ánimo de lucro que reúna las calidades exigidas por la entidad para el cumplimiento de los objetivos definidos para cumplir los objetivos propuestos en su plan de Desarrollo en cumplimiento del marco normativo vigente

para el cumplimiento de las funciones, metas, proyectos, acciones ligadas a la función del Departamento.

Por otra parte y dado que, el objeto social de las entidades sin ánimo de lucro es perseguir un fin social o comunitario (que ejecutan actividades que se caracterizan por la cooperación, ayuda mutua, solidaridad, y autogestión de sus asociados) queda implícito que las ESALES que cumplan los requisitos habilitantes para participar en este proceso deberán contar con experiencia en la ejecución de programas con fines sociales; característica que reducirá la curva de aprendizaje para la ejecución del contrato, adaptándose a las condiciones que demanda su focalización gracias al conocimiento previo que se tendrá sobre el tema, lo cual resulta en términos de eficiencia en la, capacidad para, disponer de equipo técnico y territorial, fortaleciendo su estructura organizacional.

Así mismo, en términos de eficacia para lograr fortalecer los resultados del programa a través del fortalecimiento y sostenibilidad de las iniciativas de integración, la implementación de la estrategia de comunicaciones, desde una articulación real con el territorio, demostrando una vez más e valor agregado de las ESALES.

Igualmente, es reconocido que los Convenios de Asociación se han constituido como uno de los principales vehículos para la ejecución de programas sociales en el país, ya que estos se constituyen en una importante técnica de cooperación o colaboración convencional entre diversos organismos públicos y privados, ya que permite la cooperación entre el estado y el ciudadano en una de sus manifestaciones asociativas, igual que permite realizar una coordinación voluntaria y permite un cierto nivel de igualdad durante la ejecución del mismo. Estas y otras características han establecido al convenio de asociación como un importante instrumento de la gestión pública el cual está reglado y amparado en el ordenamiento jurídico colombiano.

En los anteriores términos y dado que de acuerdo con el estudio previo y dado que el objeto a contratar es ofrecido por más de una Entidad sin Ánimo de Lucro (ESAL), se requiere autorización para la contratación en los términos del artículo 4 del Decreto 092 de 2017.

2. DOCUMENTOS QUE SE APORTAN PARA EL CONCEPTO

a) ESTUDIO PREVIO
b) CDP No. 00005753 de 6 de noviembre de 2025.

3. CONCLUSIONES

Revisada la documentación anexa al concepto y de acuerdo con la normatividad vigente se observa que es viable jurídicamente y se ajusta a las exigencias legales de la materia, para acudir al proceso establecido en el, artículo 4 del decreto 092 de 2017, motivo por el cual con el presente concepto se adjunta proyecto de resolución para ser suscrita por parte del representante legal de la entidad, esto es el Señor Gobernador del Departamento, Dr **WILLIAM VILLAMIZAR LAGUAGO**.

Atentamente,

FERNANDO CHAVEZ AYALA
Asesor Jurídico Externo