RESOLUCIÓN Nº 875
(28 de noviembre de 2025)

POR MEDIO DEL CUAL SE JUSTIFICA UNA CONTRATACION DIRECTA

La Alcaldesa Municipal de Puerto Tejada, Cauca en uso de sus facultades en especial por las conferidas por el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015

CONSIDERANDO

Que, las entidades públicas colombianas tienen un régimen de contratación reglado, es decir que para la celebración y ejecución de los contratos se deben observar los principios, procedimientos y disposiciones legales establecidas en la normatividad, en el caso nuestro están señaladas en la Ley 80 de 1993 "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", modificada por la Ley 1150 de 2007 y demás decretos reglamentarios.

Que, la Ley 80 de 1993 dispone que "*Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad*". Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

Que, para llegar a una distinción entre los contratos y convenios interadministrativos debemos da partir del contenido del artículo 1495 del Código Civil que define el contrato o convención en los siguientes términos: "Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas".

Que, el Consejo de Estado ha señalado que existe una clara distinción entre los convenios interadministrativos y los contratos interadministrativos, esa Corporación en Concepto con radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00, radicación interna 2257, conceptuó:

"La entidades públicas, para el cumplimiento de los fines del Estado, la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas e incluso industriales y comerciales, requieren el aprovisionamiento de bienes y servicios y la realización de obras, lo cual consiguen con la colaboración de los particulares o de otras entidades que integran la administración pública, mediante la celebración de contratos por los que, regularmente, deben pagar un precio o remuneración.

Es decir, por un lado el Estado en orden a alcanzar su misión y objetivos recurre a la figura del contrato, acto jurídico de colaboración mutua e intersubjetiva, en el que se entablan relaciones obligatorias con carácter patrimonial con particulares o con otras entidades estatales -cuando están en un mercado de forma similar a como lo hace el particular-, de las que emanan prestaciones reciprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disimiles o contrapuestos.

Por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados convenios interadministrativos, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

Así, en la actividad contractual del Estado surgen dos tipos de negocios jurídicos: los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos, que pueden celebrarse entre entidades o

administraciones públicas. En otros términos, dentro de las modalidades que pueden identificarse en la actividad negocial de la Administración se encuentran los contratos y convenios interadministrativos, […]"

Que, queda claro que existen dos modalidades de relaciones contractuales entre las entidades públicas, por un lado los contratos interadministrativos propiamente dichos y segundo los convenios interadministrativos, sobre estos segundos en el mismo concepto, se indica:

> "[…], la Constitución Política consagra un principio de colaboración interinstitucional como eje articulador de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades del Estado cuando señala que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines" (artículo 113) y que "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado" (artículo 209). De esta manera se evitan actuaciones desorganizadas y aisladas y se garantiza una mejor utilización de los bienes y recursos públicos.
>
> Por lo tanto, el hecho de que cada entidad u organismo tenga sus propias funciones (regla de no duplicidad) y que para su ejercicio la ley les confiera determinados grados de autonomía, no justifica actuaciones aisladas, contradictorias o económicamente ineficientes entre las diversas organizaciones estatales, pues en cualquier caso sus competencias están regidas por los mandatos de colaboración y coordinación interinstitucional que permiten el logro mancomunado del interés general y la satisfacción de los derechos de las personas (artículos 4o, 113 y 209 C.P.).
>
> Sobre este particular, el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 establece que en virtud de los principios de coordinación y colaboración las entidades garantizaran "la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales", por lo que, en consecuencia, "prestaran su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones" (ibidem).
>
> De igual manera, el numeral 10 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, "[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", establece que "[e]n virtud del principio de coordinación, las autoridades concertaran sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares".
>
> Precisamente, una de las formas de concretar el mandato constitucional de colaboración interinstitucional es la celebración de convenios interadministrativos, tal como lo establece el artículo 95 de la propia Ley 489 de 1998 que señala lo siguiente:
>
> > "Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.". (Subraya la Sala)
>
> Como se observa, la nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto del cual cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales[35]. Se da pues un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias. Como se ha indicado, se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio "cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas."[36] Esa finalidad común y ánimo de cooperación, agrega en esta oportunidad la Sala, se da en el ámbito de un "paralelismo de intereses"[37], por lo que no existe preeminencia del contratante respecto del contratista, sino más bien las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.
>
> […]
>
> En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas."

Que, se señala que el artículo 95 de la ley 489 de 1998 permite que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de **CONVENIO SOLIDARIO**, los cuales tienen por fundamento los principios de concurrencia y subsidiaridad del ordenamiento territorial contemplado en el artículo 288 de la Constitución Política.

Que, estos convenios se deben suscribir y ejecutar con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía. celeridad, imparcialidad y publicidad, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política. Igualmente, deberán respetarse las reglas propias de la planeación y el presupuesto público, entre otros.

Que, el CONSEJO COMUNITARIO RIO PALO MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA, es una organización representativa de la comunidad negra ubicada en el municipio de Puerto Tejada, Cauca. Su función principal es velar por la defensa, administración y protección de los derechos territoriales, culturales y sociales de la población afrodescendiente en la zona de influencia del río Palo. entre las cuales destacan Vuelta Larga, Perico Negro y Bocas, extendiéndose por el área limítrofe del río Palo. Esta zona es reconocida por la alta presencia de comunidades afrocolombianas organizadas y por su riqueza natural e histórica.

En esencia, es una estructura que articula a las organizaciones comunales de baja escala (las juntas de barrio o vereda) para incidir en la toma de decisiones locales y gestionar el desarrollo colectivo de la comunidad en Puerto Tejada, razón por la cual se determina la procedencia de la celebración de **CONVENIO SOLIDARIO** con modalidad de **CONTRATACIÓN DIRECTA**.

Convenios solidarios con organismos de acción comunal bajo la Ley 2166 de 2021.

Con 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 los organismos de acción comunal 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. […]».

En desarrollo de lo anterior, el artículo 95 de dicha ley contempla la celebración de 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.

Todo lo anterior guarda consonancia con las metas establecidas en el Plan de Desarrollo 2024-2027.

Que, en virtud de lo anterior a determinado la conveniencia y oportunidad de celebrar **CONVENIO SOLIDARIO** entre EL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA y El CONSEJO COMUNITARIO RÍO PALO DEL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA, con fundamento en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, que expresa:

> "Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.".

Que, respecto la modalidad de selección, se determina en **CONTRATACIÓN DIRECTA** de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, que dice:

> *"La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto. (…)"*

Que, la contratación Directa, entendida como el procedimiento a través por el cual la Administración escoge al titular del convenio, se rige por los principios rectores de la Contratación estatal, entre ellos el Principio de Motivación de las decisiones contractuales, que obliga a las entidades a justificar la escogencia del contratista para asegurar que la selección sea objetiva.

Que, la tipología contractual a suscribir es **CONVENIO SOLIDARIO**, a que refiere el artículo 95 de la ley 489 de 1996, el cual consagra: *"Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro (…)"*

> *El convenio estatal o interadministrativo, es aquel acuerdo de voluntades, entre dos o más entidades públicas, que actúan en pro del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y los propios de cada entidad, cuya principal característica es que ninguna de las entidades públicas suscribientes de este acuerdo de voluntades, tiene contraprestación directa, es decir no obtiene una ganancia o utilidad económica directamente relacionada con el cumplimiento del objeto del convenio, sino que constituyen obligaciones de dar o hacer sin ganancia o utilidad económica, aunque en algunas oportunidades para la ejecución de estas obligaciones derivadas del*

convenio, se requiere que las entidades suscribientes, o por lo menos una de ellas, disponga el giro o transferencia de recursos económicos.

Estos convenio no se rige por las normas del Estatuto General de la Contratación Pública, verbi gratia, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015 , sino que el nombre, la suscripción, ejecución y liquidación de los mismos se rigen por el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, artículo 6 de la Ley 489 de 1998 y artículos 95 y 107 de la Ley 489 de 1998, normas que indican que las entidades públicas entre sí, podrán suscribir convenios de asociación, de cooperación, de colaboración, para la prestación de servicios públicos en común, entre otros, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, los propios de cada entidad suscribiente, en pro de los principios de la función y actuación administrativa y en especial, en el principio de coordinación que debe existir entre las entidades públicas.

De lo anterior, merece las siguientes puntualizaciones:

Los sujetos del convenio solidario deben ser aquellos que pueden formar parte de una relación interadministrativa y no simplemente interorgánica.

*La **coordinación** implica que cada uno de los sujetos negociables va a realizar separadamente sus funciones, pero en cuanto sean concordantes para lograr un fin común; se trata de mantener una separación de competencias, pero para ejercerlas de tal manera que se logre evitar una duplicidad de funciones y esfuerzos e ineficiencias. En relación con esta clase de coordinación, es preciso hacer notar que esta debe ser voluntaria entre las partes y no alude al concepto de coordinación tradicional donde un superior jerárquico impone medidas para la integración de las parte.*

*La **cooperación**, en cambio, se refiere a una ayuda, un auxilio, la solidaridad entre los sujetos desde su ámbito competencial que ejecutan actividades que interesan mutuamente a las partes para alcanzar un fin común de forma más eficaz. Es decir, cada una de las partes ejerce sus propias competencias, que son diferentes pero que es necesario relacionar para efectos de realizar la función administrativa de una manera más eficiente.*

*La **colaboración**, por su parte, se refiere al apoyo que una entidad específica presta a otra, desde su propio ámbito de competencias, para que de esta manera se logre cumplir la función de la entidad apoyada, lo cual interesa también a quien presta el apoyo, pero, en todo caso, no es su propia función o competencia. En otras palabras, en la colaboración una entidad apoya a otra para que cumpla su propia competencia, pero cuyo cumplimiento interesa a la entidad que presta el apoyo*

De acuerdo con los preceptos legales establecidos en el artículo 355 de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 136 de 1994, artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes vigentes y, en lo no regulado por dichas normas, por las disposiciones civiles y comerciales concordantes con la materia que rijan o lleguen a regir los aspectos del convenio; la elaboración y ejecución del convenio se realizará de acuerdo con los siguientes fundamentos jurídicos:

- **C.P.C.**, Artículo 355: "…El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo…".

- **Ley 136 de 1994**, artículo 141: "…Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituida con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su 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.

Parágrafo: Los contratos o convenios que se celebren en desarrollo del artículo anterior, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993".

- **Ley 1551 de 2012**, artículo 6°, numeral 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.

Parágrafo 3° Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Parágrafo 4° Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad".

- **Ley 1955 de 2019**, artículo 128: "…Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo".

- **Ley 2166 de 2021**, artículo 7: "Organismos de la acción comunal: 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…"

Artículo 16, literales f y x: los Organismos de Acción Comunal pueden "*Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial*", y "[…] *gestionar y ejecutar proyectos, ante y con las entidades del estado, empresas públicas y privadas, institutos descentralizados, comunidad internacional, para procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades de los territorios de los organismos comunales.*", respectivamente.

Artículo 63: "…*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.*

Parágrafo 1°. *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 2°. *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…"

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 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*.

- **Decreto 0142 de 2023**, artículo 15: "Adición del Título 15 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Adiciónense 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 2.2.15.1.3. la cual quedará así:

  Artículo 2.2.15.1.1. Convenios solidarios. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán complementar esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para el desarrollo de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, mediante la celebración de convenios solidarios en los términos permitidos por el artículo 355 de la Constitución Política, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 2166 de 2021 y/o las normas que las remplacen o sustituyan.

  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.

  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".

Se reitera entonces que la contratación estatal con entidades privadas sin ánimo de lucro encuentra su fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, el cual, tras proscribir cualquier tipo de donación por parte del Estado a personas de derecho privado, dispone que ***«El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo [...]».***

A su vez, el referido mandato constitucional faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la materia.

En concordancia con lo establecido en el artículo 355, la Ley 136 de 1994[1] introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo tercero del artículo 3 del referido cuerpo normativo, modificado por la Ley 1551 de 2012[2], 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, mediante concepto C–140 del 31 de marzo de 2020[3], 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:

1. En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal.

2. En segundo lugar, existe la opción, establecida en el parágrafo 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.

3. En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019[4] introdujo un quinto parágrafo 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.

Existen características que se encuentran presentes en los tres regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el parágrafo 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 la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.**

De esta manera, habiendo abordado las características generales aplicables a la celebración de cualquier convenio solidario, debe destacarse que el *primer régimen* encuentra su fundamento en el *parágrafo cuarto de la Ley 136 de 1994*. Como se indicó, este determinaba una sub-regla de contratación prevalente por su especificidad. Para la aplicación de este régimenes necesario

[1] "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

[2] Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[3] CCE-Concepto C–140 del 31 de marzo de 2020.

[4] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por colombia, pacto por la equidad.

que concurran los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por unlado, entes territoriales del orden departamental o municipal y, por otro, juntas de acción comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras; y, iii) que el contrato no supere la mínima 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. En todo caso, esta contratación debe tomar como personal para la ejecución de la obra a los habitantes de la comunidad. Sin embargo, como se expondrá más adelante, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021[5] amplió esta subregla en cuanto a los sujetos aplicables, condiciones y la cuantía del contrato, como se explicará mas adelante.

Un *segundo* régimen o modalidad de contratación se encuentra prevista en el Decreto 092 de 2017[6], exceptuando lo consignado en su artículo quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Este decreto desarrolla, en términos generales, la contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política, la cual, en concordancia con el numeral 16 y el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136 de 1994, puede manifestarse a través de convenios solidarios.

En este sentido, el régimen especial y preferente previsto en el Decreto 092 de 2017 para la celebración de convenios solidarios será aplicable cuando se reúnan los siguientes requisitos: ***i)*** *que las partes intervinientes sean, de un lado, entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, de otro, organismos de acción comunal de reconocida idoneidad;* ***ii)*** *que el objeto del contrato esté dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable;* ***iii)*** *que el contrato, independientemente de su cuantía, no refleje relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado; y iv) que la entidad del Estado no imparta instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.*

Así las cosas, en caso de que concurran los requisitos antes enunciados, se aplicará al proceso de planeación, selección y contratación el procedimiento previsto en el Decreto 092 de 2017 y, en lo no previsto en este, se complementará con las normas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–, con base en las remisiones efectuadas en los artículos séptimo y octavo de aquel Decreto.

Por último, en armonía con la modificación realizada por la Ley 1955 de 2019, se presenta un *tercer régimen*, que encuentra su fundamento en los parágrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994. Retomando los conceptos de esta Agencia[2], se ha considerado que estas normas deben interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el artículo 141 de la precitada

[5] 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.

[6] 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.

Ley y el artículo 55 de la Ley 743 de 2002[7] –norma vigente hasta la expedición de la Ley 2166 de 2021–. En virtud de tales disposiciones normativas, las organizaciones comunitarias 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».* Para ese efecto, se dará aplicación a los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986[8] y al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esta modalidad de contratación resulta aplicable a todos los casos no reglamentados a través de normas específicas en los que: i) se vinculen entidades del orden nacional, municipal o distrital y organizaciones comunales; ii) se cumpla con el objetivo planteado en el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136 de 1994, en consonancia con el artículo 355 constitucional; y iii) no exista otra forma especial de contratación.

Las anteriores precisiones son importantes para el objeto del presente análisis puesto que, como se analizará a continuación, los 3 regímenes de contratación aplicables en los convenios solidarios celebrados con organismos de acción comunal se mantienen actualmente. Sin embargo, de acuerdo con las previsiones de la Ley 2166 de 2021, se presentan algunas variaciones en relación con el contenido de estos convenios.

Miremos entonces los **convenios solidarios con organismos de acción comunal bajo la Ley 2166 de 2021:**

Con 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 los organismos de acción comunal 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. […]».*

En desarrollo de lo anterior, el artículo 95 de dicha ley contempla la celebración de 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.*

[7] "Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal".

[8] Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

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 apoyara los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras(…)".

Según se evidencia, esta norma desarrolla las siguientes reglas: i) Las *«entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal»* y los organismos de acción comunal podrán celebrar directamente convenios solidarios, 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*.

- 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 este artículo.

- 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[9] para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

- Para la ejecución de las obras se establece el deber de contratar con los habitantes de la comunidad.

- 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.

- 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 determina 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. Sin embargo, el contenido del artículo 95 es más amplio en relación con los sujetos, la cuantía del contrato y la ejecución de

[9] 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.

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 podrán celebrarse con todos los organismos de acción comunal y no únicamente con las juntas de acción comunal. Además, se amplía la cuantía de los convenios permitiendo que se contraten hasta por la menor cuantía y no solo por la mínima cuantía. En cuanto al objeto, las normas son claras en señalar que se trata de la ejecución de obras.

En este sentido, el régimen de contratación directa de los convenios solidarios señalado en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 únicamente puede realizarse conforme a lo dispuesto en dicha norma, de manera que no podrá extenderse a otros objetos distintos al de obra, siempre que se cumplan con los demás presupuestos indicados.

Al respecto, es preciso señalar que 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 (…)".

Queda entonces perfectamente clara la pertinencia legal de la iniciativa, con lo cual la entidad territorial se inclina por este régimen de desarrollo comunal para satisfacer la necesidad antes descrita.

Que, en razón a todo lo anterior, la Secretaría de Planeación e Infraestructura y mediante estudios previos, determinó la oportunidad y conveniencia de suscribir "(…) **"AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, TÉCNICOS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DE "OBRAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DEL RIESGO DE DESASTRE EN EL SECTOR MARGEN DE PROTECCIÓN SOBRE EL RIO LA PAILA BARRIO EL JARDIN DEL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA, A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO COMUNITARIO Y COORDINACIÓN TÉCNICA".**

Que, el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015, establece: "*La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.*"

Que, el artículo 2.2.1.2.1.4.1 ibídem determina la necesidad de justificar mediante acto administrativo la contratación directa, acto el cual debe contener:

1. La causal que invoca para contratar directamente.
2. El objeto del convenio.
3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.
4. El lugar en el cual los interesados pueden consultar los estudios y documentos previos.

Que el presupuesto oficial destinado para el presente proceso de contratación corresponde a la vigencia fiscal 2025, por la suma de **CIENTO CINCO MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y TRES MIL OCOCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS ($105.633.848) M/Cte** valor que incluye todos los costos directos e indirectos en que incurra el asociado para la ejecución del objeto convenido, y todos los impuestos, tasas y contribuciones de orden municipal, departamental y nacional.

Discriminado de la siguiente manera:

PRESUPUESTO OFICIAL

DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VALOR UNIT	VALOR TOTAL
OBRAS PRELIMINARES				**5.173.689,28**
DEMOLICIÓN DE PISOS Y ANDENES DE CONCRETO	M2	85,00	22.826,00	1.940.210,00
DESMONTE DE LUMINARIA EXISTENTE	UND	4	46.990,00	187.960,00
CERRAMIENTO TELA FIB.TEJIDA H=2.10M-	ML	110	24.774,00	2.725.140,00
CARGUE Y RETIRO DE SOBRANTES A MAQUINA <=10KM.	M3	8,84	36.242,00	320.379,28
RED ELÉCTRICA				**20.103.736,00**
KIT SOLAR ZD229 | LUMINARIA 35W LI 1.5N	UND	4	5.025.934,00	20.103.736,00
PISOS				**7.730.665,00**
CONTRAPISO REFORZADO E= 8 CM 3.000Psi	M2	85,00	90.949,00	7.730.665,00
DOT.DEPORTIVAS-JUEGOS-EQUIPAMENTO				**9.221.024,00**
COLUMPIO 3 PUESTOS METALICO	UND	1	3.515.920,00	3.515.920,00
ESCALERA PASAMANOS METÁLICA	UND	1	2.952.552,00	2.952.552,00
RODADERO DE OLAS DE FIBRA DE 2,40 MTS DE LARGO CON ESTRUCTURA EN ESCALERA METÁLICA	UND	1	2.752.552,00	2.752.552,00
OBRAS EXTERIORES				**717.235,34**
PRADO TRENZA	M2	32	22.345,00	717.235,34
SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS				**42.946.349,62**
AIU 31%				**13.313.368,38**
ADMINISTRACIÓN 25%				10.736.587,41
IMPREVISTOS 1%				429.463,50
UTILIDAD 5%				2.147.317,48
TOTAL, COSTOS DIRECTOS + INDIRECTOS				**56.259.718**
APORTE COMUNITARIO (MANO DE OBRA NO CALIFICADA)				5.259.842,00
APORTE MUNICIPIO CDP				50.999.876,00
TOTAL, PROYECTO				**56.259.718,00**

FORMA DE APORTES:

El valor del Convenio será la suma de **CINCUENTA Y SEIS MILLONES, DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS ($56.259.718) M/Cte** y los demás tributos que se generen por la ejecución del Convenio. Dicho valor aparece discriminado en documento anexo.

a) Aportes de la Entidad Estatal:

La Entidad Estatal realizará un aporte en dinero correspondiente a **CINCUENTA MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS ($50.999.876) M/CTE**.

b) Aportes del Organismos de Acción Comunal:

APORTE MANO DE OBRA NO CALIFICADA COMUNIDAD	$5.259.842

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Para respaldar las obligaciones contraídas en el convenio, el Municipio de puerto Tejada (Cauca) cuenta con la apropiación presupuestal correspondiente y específicamente al Certificado de Disponibilidad Presupuestal, Nº xxx del xxx de noviembre de 2025 discriminado de la siguiente manera:

CDP	FECHA	RUBRO	VALOR
824	04/11/2025	2.3.2.01.01.001.03.19 1640.001	50.999.876

EL CONSEJO COMUNITARIO RÍO PALO - aportará:

APORTE MANO DE OBRA NO CALIFICADA COMUNIDAD	$3.247.000

Los aportes DEL CONSEJO COMUNITARIO RÍO PALO se certifican mediante certificación de compromiso de aportes suscrito por el Represente Legal del **DEL CONSEJO COMUNITARIO RÍO PALO** Que, en mérito de lo expuesto, **LA ALCALDESA MUNICIPAL DE PUERTO TEJADA – CAUCA.**

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: **CELEBRAR** mediante la modalidad de **"CONVENIO DE ASOCIACION** cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, TÉCNICOS Y JURÍDICOS PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS DE MANTENIMIENTO Y ADECUACIÓN DEL PARQUE LA CEIBA (Antiguo Parque VILLA CLARITA) DEL MUNICIPIO DE PUERTO TEJADA CAUCA, A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO COMUNITARIO Y LA COORDINACIÓN TÉCNICA".

ARTÍCULO SEGUNDO: **JUSTIFICAR** la celebración del referido convenio de asociación, el cual se celebrará mediante la modalidad de contratación directa, de la siguiente manera:

De acuerdo con los preceptos legales establecidos en el artículo 355 de la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 136 de 1994, artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes vigentes y, en lo no regulado por dichas normas,

por las disposiciones civiles y comerciales concordantes con la materia que rijan o lleguen a regir los aspectos del convenio; la elaboración y ejecución del convenio se realizará de acuerdo con los siguientes fundamentos jurídicos:

- **C.P.C.**, Artículo 355: "…El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo…".

- **Ley 136 de 1994**, artículo 141: "…Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituida con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su 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.

Parágrafo: Los contratos o convenios que se celebren en desarrollo del artículo anterior, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993".

- **Ley 1551 de 2012**, artículo 6°, numeral 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.

Parágrafo 3° Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Parágrafo 4° Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad".

- **Ley 1955 de 2019**, artículo 128: "…Los denominados convenios solidarios de que trata el parágrafo 3 del presente artículo también podrán ser celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo".

- **Ley 2166 de 2021**, artículo 7: "Organismos de la acción comunal: 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…"

  Artículo 16, literales f y x: los Organismos de Acción Comunal pueden "*Celebrar contratos, convenios y alianzas con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial*", y "[…] *gestionar y ejecutar proyectos, ante y con las entidades del estado, empresas públicas y privadas, institutos descentralizados, comunidad internacional, para procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de las comunidades de los territorios de los organismos comunales.*", respectivamente.

  Artículo 63: "…*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.*

Parágrafo 1°. *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 2°. *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*…"

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 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*.

- **Decreto 0142 de 2023**, artículo 15: "Adición del Título 15 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. Adiciónense 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 2.2.15.1.3. la cual quedará así:

  Artículo 2.2.15.1.1. Convenios solidarios. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán complementar esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para el desarrollo de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, mediante la celebración de convenios solidarios en los términos permitidos por el artículo 355 de la Constitución Política, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 2166 de 2021 y/o las normas que las remplacen o sustituyan.

  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.

  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".

Se reitera entonces que la contratación estatal con entidades privadas sin ánimo de lucro encuentra su fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, el cual, tras proscribir cualquier tipo de donación por parte del Estado a personas de derecho privado, dispone que ***«El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo [...]».***

A su vez, el referido mandato constitucional faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la materia.

En concordancia con lo establecido en el artículo 355, la Ley 136 de 1994[10] introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo tercero del artículo 3 del referido cuerpo normativo, modificado por la Ley 1551 de 2012[11], 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 la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, mediante concepto C–140 del 31 de marzo de 2020[12], 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:

4. En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal.

5. En segundo lugar, existe la opción, establecida en el parágrafo 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.

6. En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019[13] introdujo un quinto parágrafo 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.

Existen características que se encuentran presentes en los tres regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el parágrafo 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 la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.**

De esta manera, habiendo abordado las características generales aplicables a la celebración de cualquier convenio solidario, debe destacarse que el *primer*

[10] "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

[11] Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[12] CCE-Concepto C–140 del 31 de marzo de 2020.

[13] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por colombia, pacto por la equidad.

régimen encuentra su fundamento en el *parágrafo cuarto de la Ley 136 de 1994*. Como se indicó, este determinaba una sub-regla de contratación prevalente por su especificidad. Para la aplicación de este régimenes necesario que concurran los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por unlado, entes territoriales del orden departamental o municipal y, por otro, juntas de acción comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras; y, iii) que el contrato no supere la mínima 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. En todo caso, esta contratación debe tomar como personal para la ejecución de la obra a los habitantes de la comunidad. Sin embargo, como se expondrá más adelante, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021[14] amplió esta subregla en cuanto a los sujetos aplicables, condiciones y la cuantía del contrato, como se explicará mas adelante.

Un *segundo* régimen o modalidad de contratación se encuentra prevista en el Decreto 092 de 2017[15], exceptuando lo consignado en su artículo quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Este decreto desarrolla, en términos generales, la contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política, la cual, en concordancia con el numeral 16 y el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136 de 1994, puede manifestarse a través de convenios solidarios.

En este sentido, el régimen especial y preferente previsto en el Decreto 092 de 2017 para la celebración de convenios solidarios será aplicable cuando se reúnan los siguientes requisitos: ***i)*** *que las partes intervinientes sean, de un lado, entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, de otro, organismos de acción comunal de reconocida idoneidad;* ***ii)*** *que el objeto del contrato esté dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable;* ***iii)*** *que el contrato, independientemente de su cuantía, no refleje relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado; y iv) que la entidad del Estado no imparta instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.*

Así las cosas, en caso de que concurran los requisitos antes enunciados, se aplicará al proceso de planeación, selección y contratación el procedimiento previsto en el Decreto 092 de 2017 y, en lo no previsto en este, se complementará con las normas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–, con base en las remisiones efectuadas en los artículos séptimo y octavo de aquel Decreto.

Por último, en armonía con la modificación realizada por la Ley 1955 de 2019, se presenta un *tercer régimen*, que encuentra su fundamento en los parágrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994. Retomando los conceptos de esta Agencia[2], se ha considerado que estas normas deben interpretarse armónicamente con lo dispuesto

[14] 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.

[15] 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.

en el artículo 141 de la precitada Ley y el artículo 55 de la Ley 743 de 2002[16] –norma vigente hasta la expedición de la Ley 2166 de 2021–. En virtud de tales disposiciones normativas, las organizaciones comunitariascuentan 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».* Para ese efecto, se dará aplicación a los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986[17] y al Estatuto General deContratación de la Administración Pública. Esta modalidad de contratación resulta aplicable a todos los casos no reglamentados a través de normas específicas en los que: i) se vinculen entidades del orden nacional, municipal o distrital y organizaciones comunales; ii) se cumpla conel objetivo planteado en el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136 de 1994, en consonancia con el artículo 355 constitucional; y iii) no exista otra forma especial de contratación.

Las anteriores precisiones son importantes para el objeto del presente análisis puesto que, como se analizará a continuación, los 3 regímenes de contratación aplicables en los convenios solidarios celebrados con organismos de acción comunal se mantienen actualmente. Sin embargo, de acuerdo con las previsiones de la Ley 2166 de 2021, se presentan algunas variaciones en relación con el contenido de estos convenios.

Miremos entonces los **convenios solidarios con organismos de acción comunal bajo la Ley 2166 de 2021:**

Con 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 los organismos de acción comunal 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. […]».*

En desarrollo de lo anterior, el artículo 95 de dicha ley contempla la celebración de 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*

[16] "Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal".

[17] Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

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 apoyara los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras(…)".

Según se evidencia, esta norma desarrolla las siguientes reglas: i) Las *«entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal»* y los organismos de acción comunal podrán celebrar directamente convenios solidarios, 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*.

- 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 este artículo.

- 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[18] para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

- Para la ejecución de las obras se establece el deber de contratar con los habitantes de la comunidad.

- 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.

- 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 determina 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. Sin embargo, el contenido del artículo 95 es 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 podrán celebrarse con todos los organismos de acción comunal y no únicamente con las juntas de acción comunal. Además, se amplía la cuantía de losconvenios permitiendo

[18] 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.

que se contraten hasta por la menor cuantía y no solo por la mínima cuantía. En cuanto al objeto, las normas son claras en señalar que se trata de la ejecución de obras.

En este sentido, el régimen de contratación directa de los convenios solidarios señalado en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 únicamente puede realizarse conforme a lo dispuesto en dicha norma, de manera que no podrá extenderse a otros objetos distintos al de obra, siempre que se cumplan con los demás presupuestos indicados.

Al respecto, es preciso señalar que 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(…)".

Queda entonces perfectamente clara la pertinencia legal de la iniciativa, con lo cual la entidad territorial se inclina por este régimen de desarrollo comunal para satisfacer la necesidad antes descrita.

ARTÍCULO TERCERO: Los estudios y documentos previos están a disposición del público, en la dirección oficial, que para todos los efectos del proceso de selección, será: Alcaldía Municipal de Puerto Tejada – Oficina Jurídica, carrera 19 con calle 17 esquina CAM, y en el Portal de Contratación Pública SECOP II.

ARTÍCULO CUARTO: Contra el presente acto administrativo de justificación de contratación directa, por ser un acto de contenido general, no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido por la ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Puerto Tejada, Cauca, a los veintiocho (28) días del mes de noviembre de 2025.

Luz Adiela Salazar G.

LUZ ADIELA SALAZAR GÓMEZ
Alcaldesa Municipal

Elaboró: Rubén Darío Balanta/ Contratista Gestión Contractual	Revisó: Roger Carlos Mercado Cosme Jefe Oficina	Aprobó: Roger Carlos Mercado Cosme Jefe Oficina
Firma:	Firma:	Firma: