COPIA CONTROLADA

ANÁLISIS DEL SECTOR
CONVENIO SOLIDARIO

1. INTRODUCCIÓN – DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD:

El presente análisis del sector se realizará de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, por consiguiente, la entidad procede a efectuar el análisis necesario para conocer el sector relacionado con el objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo para los Convenios Solidarios.

1.1. ANÁLISIS DEL SECTOR. PERSPECTIVA LEGAL, COMERCIAL, FINANCIERA, ORGANIZACIONAL Y TÉCNICA. ALTERNATIVAS PARA SATISFACER LA NECESIDAD CONVENIOS SOLIDARIOS – Definición

[…] 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

1.2. CONVENIOS SOLIDARIOS – Alternativas – Contratación – Entidades territoriales del orden municipal o distrital – Entidades territoriales del orden departamental y municipal – entidades del orden nacional – organismos de acción comunal

[…] 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»[1].

ii) 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.

iii) En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 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.

1.3. PRIMER RÉGIMEN – Requisitos – Partes – Objeto – Mínima cuantía

[…] Para la aplicabilidad de este régimen es necesario que concurran los siguientes requisitos: i)

que las partes intervinientes sean, por un lado, 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

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 […]».expondrá más adelante, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 amplió esta subregla en cuanto a los sujetos aplicables, condiciones y la cuantía del contrato.

1.4. SEGUNDO REGIMEN RÉGIMEN – Requisitos – Partes – Objeto

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:
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.

1.5. TERCER RÉGIMEN – Decreto 1333 de 1986 – Artículo 375 – Artículo 378 – Vinculación

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, se ha considerado que estas normas deben interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el artículo 141 de la precitada Ley y el artículo 55 de la Ley 743 de 2002 –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 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.

1.6. ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNA – Objetivo

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. […]».

1.7. CONVENIOS SOLIDARIOS – Sujetos – Interpretación – Agencia Nacional de contratación Estatal

En relación con los sujetos, es importante señalar –como lo indicó esta Agencia en el Concepto C–119 del 25 de marzo de 2022– que, aunque la norma de forma imprecisa incluye como parte de los «entes territoriales» a las entidades del orden nacional, a nuestro juicio su intención no es otra que incluir a las entidades del orden nacional dentro de los sujetos que pueden celebrar estos convenios solidarios con los organismos de acción comunal. Esta interpretación resulta coherente con lo señalado en el trámite legislativo en el Congreso de la República de la Ley 2166 de 2021, conforme al cual esta iniciativa legislativa pretende fortalecer las organizaciones comunales «incentivando la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunales y *su capacidad de contratación social con el Estado* a través de herramientas que beneficien el desarrollo de los territorios y sus comunidades» (Énfasis por fuera de texto). Así mismo, el artículo 1 de la Ley 2166 de 2021 señala como objetivo de esta
«establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes». De esta manera, el artículo 95 *ibidem* desarrolla estos objetivos *y* permite la celebración de convenios solidarios con entidades territoriales del orden departamental, municipal y distrital, así como con las entidades del orden nacional.

1.8. ORGANISMOS COMUNALES – Vinculación – Mejoramiento municipal

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.

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.

El inciso primero de este artículo se encontraba regulado de manera similar en el artículo 55 de la Ley 742 de 2003, norma que para efectos de la celebración de convenios solidarios con los organismos de acción comunal se interpretaba armónicamente con los parágrafos tercero y quinto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y lo dispuesto en el artículo 141 de la precitada Ley. Este artículo disponía lo siguiente: «Conforme al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, las organizaciones comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones, la prestación de servicios, o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias».

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.

1.9. ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL – Clasificación – Primer – Segundo – Tercer – Cuarto – Grado

En el mismo orden, el artículo 6 establece la clasificación de los organismos de acción como de primer, segundo, tercer y cuarto; y, el artículo 7 define cada uno de ellos en el siguiente sentido:

«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.»

1.10. ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL – Condiciones – Constitución – Norma – Índice de la población – Características de regiones

Por su parte, el artículo 11 determina las condiciones para la constitución de los organismos de acción comunal, las cuales son establecidas teniendo en cuenta la clasificación dispuesta en la norma, los índices de población y las características de cada región o territorio. En tal sentido, el artículo en mención establece:

«Los organismos de acción comunal estarán constituidos, según el caso, de acuerdo con los índices de población y características de cada región o territorio.

a) La Junta de Acción Comunal que se constituya por barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá, D.C., requiere un número mínimo de setenta y cinco (75) afiliados;

b) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía, requiere un número mínimo de cincuenta (50) afiliados;

c) La Junta de Acción Comunal que se constituya en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, requiere un número mínimo de treinta (30) afiliados;

d) La Junta de Acción Comunal que se constituya en los caseríos o veredas requiere un número mínimo de veinte (20) afiliados;

e) Las Juntas de Vivienda Comunal requieren un mínimo de diez (10) familias afiliadas;

f) Las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal requieren para su conformación un número plural superior del sesenta por ciento (60%) de las Juntas de Acción Comunal existentes en su territorio. El mismo porcentaje se requerirá para la creación de Federaciones Municipales, Departamentales y Distritales en relación con las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal y para la Confederación Nacional en relación con las Federaciones».

La normativa también establece que, una vez constituidas, estas organizaciones comunales no pueden subsistir legalmente si caen por debajo de cierto número de afiliados (por ejemplo, menos del 50% del mínimo requerido para constituirse en el caso de JAC de primer grado).

1.11. NIVEL DE CLASIFICADOR DE BIENES Y SERVICIOS:

De acuerdo a la Codificación de Bienes y Servicios del Código Estándar de productos y servicios de Naciones Unidas, los servicios a suministrar se encuentran codificados, hasta el segundo nivel de la siguiente manera:

Código Seguimiento	Nombre Segmento
93141605	Servicios de tendencias o proyecciones de la población

Dado en Manizales, Caldas, el enero de 2026.

SANDRA PATRICIA ALVAREZ CASTRO
Secretaria de Integración y Desarrollo social
Departamento de Caldas.

Proyectó: Evelin Eliana Ospina González- Adm. Financiera contratista
Aprobó: María Ximena Quintero Marín- Abogada contratista