PARA: Dr. ALVARO CARDOZO RIAÑO
ALCALDE MUNICIPIO DE GRAMALOTE

DE: MARVIN ALEXANDER CONTRERAS CARDENAS
ASESOR JURIDICO EXTERNO

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO CONVENIO SOLIDARIO.

OBJETO: "AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE Y LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA FATIMA PARA EL MEJORAMIENTO DEL CAMINO CARRETEABLES DE LA VEREDA FATIMA DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE, NORTE DE SANTANDER".

En atención a la solicitud elevada por la Administración Municipal y una vez revisados los documentos que integran el expediente precontractual del Convenio Solidario de la referencia, esta Asesoría Jurídica procede a emitir concepto sobre la procedencia jurídica de su celebración mediante contratación directa con la Junta de Acción Comunal de la vereda Fátima, de conformidad con el marco constitucional, legal y reglamentario aplicable.

1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política establece en sus artículos 2, 38, 103 y 209 los fines esenciales del Estado, el derecho de asociación, la participación ciudadana y los principios que rigen la función administrativa.

A su vez, el artículo 311 Superior reconoce al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y le asigna, entre otras funciones, la de construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria y procurar el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

En desarrollo de estos mandatos, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, reconoce los Convenios Solidarios como instrumentos destinados a complementar esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Por su parte, la Ley 2166 de 2021 fortaleció el régimen jurídico de los Organismos de Acción Comunal y reconoció su participación en el desarrollo territorial y en la ejecución de obras de interés comunitario. El artículo 7 define las Juntas de Acción Comunal como organismos comunales de primer grado, de naturaleza solidaria y sin ánimo de lucro.

De igual manera, el literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021 contempla la celebración de contratos, convenios y alianzas con entidades del Estado para impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial. El artículo 63, a su vez, permite su vinculación al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la ejecución de obras públicas.

De manera específica, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 autoriza a las entidades territoriales para celebrar directamente Convenios Solidarios con los Organismos de Acción Comunal para la ejecución de obras hasta por la menor cuantía.

Esta disposición se encuentra reglamentada por los artículos 2.2.15.1.1 y 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015, adicionados por el Decreto 142 de 2023, los cuales regulan la celebración directa de Convenios Solidarios entre las entidades territoriales y los Organismos de Acción Comunal para la ejecución de obras, dentro de los límites y condiciones establecidos por la ley.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico contempla expresamente la celebración directa de Convenios Solidarios para la ejecución de obras con Organismos de Acción Comunal, siempre que se acrediten las condiciones legales, técnicas, presupuestales y administrativas correspondientes.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Una vez revisados los documentos que integran el expediente precontractual, esta Asesoría Jurídica encuentra que el proyecto tiene por objeto atender una necesidad concreta de la comunidad de la Vereda Fátima, relacionada con las deficientes condiciones de transitabilidad del camino vecinal que comunica y sirve a dicho sector rural.

La intervención proyectada contempla el mejoramiento de un tramo del camino mediante la construcción de ciento cincuenta (150) metros lineales de losa de concreto (placa huella), de conformidad con los documentos técnicos, cantidades de obra, presupuesto y especificaciones elaborados para el proyecto.

En consecuencia, el objeto del convenio corresponde materialmente a la ejecución de una obra de interés público y comunitario, encontrándose comprendido dentro del ámbito previsto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015.

Así mismo, se observa que la entidad pretende celebrar el convenio directamente con la Junta de Acción Comunal de la Vereda Fátima, organización que deberá acreditar dentro del expediente su personería jurídica vigente, representación legal, competencia territorial y capacidad jurídica para asumir las obligaciones derivadas del instrumento.

La Junta de Acción Comunal ha manifestado su voluntad de participar en la ejecución del proyecto y de concurrir con un aporte comunitario en especie, principalmente mediante mano de obra calificada y no calificada y participación comunitaria, circunstancia que resulta compatible con la naturaleza solidaria y participativa de esta modalidad contractual.

3. PROCEDENCIA DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA

Desde el punto de vista jurídico, la contratación directa resulta procedente en el presente caso en virtud del régimen especial de Convenios Solidarios previsto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y desarrollado por el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015.

Su procedencia se encuentra condicionada, entre otros aspectos, a que:

- El convenio sea celebrado entre una entidad territorial y un Organismo de Acción Comunal.
- El objeto corresponda a la ejecución de una obra.
- El valor del convenio no exceda la menor cuantía de la entidad.
- Se procure la vinculación de habitantes de la comunidad en la ejecución de la obra.
- Exista una necesidad pública y comunitaria debidamente identificada y soportada.
- Se cuente con los estudios, documentos técnicos, presupuesto y demás soportes necesarios para la adecuada planeación del proyecto.

Revisado el expediente, se advierte que el objeto corresponde al mejoramiento de una vía terciaria mediante la construcción de placa huella y que el valor estimado del Convenio Solidario asciende a VEINTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS ($28.689.972,49) MONEDA CORRIENTE, suma que deberá encontrarse dentro del límite de la menor cuantía aplicable al Municipio de Gramalote para la vigencia fiscal correspondiente.

4. ESTRUCTURA DE LOS APORTES Y AUSENCIA DE GIRO DE RECURSOS A LA JAC

El Convenio Solidario se estructura mediante la concurrencia de aportes en especie de las partes.

El Municipio de Gramalote concurrirá con un aporte estimado de VEINTIOCHO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS ($28.689.972,49) MONEDA CORRIENTE, representado en el suministro y transporte de los materiales, insumos y demás bienes requeridos para la ejecución de la obra.

Por su parte, la Junta de Acción Comunal de la Vereda Fátima concurrirá con un aporte estimado de TRES MILLONES DE PESOS ($3.000.000,00), representado principalmente en mano de obra calificada y no calificada y participación comunitaria para la ejecución de las actividades constructivas previstas.

En consecuencia, el valor estimado total del Convenio Solidario asciende a VEINTICINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS CON CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS ($25.689.972,49).

Es jurídicamente relevante precisar que el aporte municipal será materializado mediante la adquisición y entrega de los materiales, insumos y demás bienes requeridos para la ejecución de la obra, sin que se contemple el giro o transferencia de recursos económicos a favor de la Junta de Acción Comunal.

5. PLANEACIÓN, SOPORTE TÉCNICO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN

Del análisis del expediente se observa que la celebración del convenio se encuentra soportada en la identificación de una necesidad concreta de infraestructura vial rural, los documentos técnicos del proyecto, el presupuesto, las cantidades de obra, las especificaciones técnicas, el estudio del sector, el análisis de riesgos y los demás documentos que integran la etapa de planeación.

La ejecución deberá sujetarse a los estudios, diseños, especificaciones técnicas, presupuesto, cantidades de obra, cronograma y demás documentos que formen parte integral del Convenio Solidario.

El Municipio deberá ejercer las actividades de supervisión, seguimiento y control técnico, administrativo y financiero que correspondan, verificando la adecuada utilización de los aportes y el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Por su parte, la Junta de Acción Comunal deberá ejecutar las actividades que se encuentren a su cargo, observando las especificaciones técnicas, las instrucciones del supervisor y las normas aplicables.

6. CONCEPTO JURÍDICO

Con fundamento en el análisis efectuado, esta Asesoría Jurídica considera que la celebración del Convenio Solidario entre el Municipio de Gramalote y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Fátima resulta jurídicamente procedente, siempre que se encuentren debidamente acreditados en el expediente

los requisitos legales y documentales exigibles, particularmente la personería jurídica y representación legal de la organización comunal, su competencia territorial, la disponibilidad y soporte presupuestal correspondiente, la viabilidad técnica del proyecto y el cumplimiento del límite de la menor cuantía.

El objeto consistente en el mejoramiento del camino vecinal de la Vereda Fátima mediante la construcción de ciento cincuenta (150) metros lineales de losa de concreto (placa huella) corresponde a la ejecución de una obra de interés público y comunitario, comprendida dentro del régimen especial de Convenios Solidarios establecido en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y reglamentado por el Decreto 1082 de 2015.

En consecuencia, esta Asesoría Jurídica emite CONCEPTO JURÍDICO FAVORABLE respecto de la celebración del Convenio Solidario cuyo objeto es: “AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS, TÉCNICOS Y FINANCIEROS ENTRE EL MUNICIPIO DE GRAMALOTE Y LA JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA FATIMA PARA EL MEJORAMIENTO DEL CAMINO CARRETEABLES DE LA VEREDA FATIMA DEL MUNICIPIO DE GRAMALOTE, NORTE DE SANTANDER”.

Por lo anterior, se considera jurídicamente viable continuar con las actuaciones necesarias para su perfeccionamiento, legalización y ejecución, previa verificación final del cumplimiento de los requisitos jurídicos, técnicos, presupuestales y administrativos establecidos en los estudios previos, la minuta y las disposiciones aplicables.

El presente concepto se emite con fundamento en la documentación puesta a disposición de esta Asesoría Jurídica y se circunscribe al análisis de la procedencia jurídica de la celebración del Convenio Solidario.

Cordialmente,

MARVIN ALEXANDER CONTRERAS CARDENAS
Asesor Jurídico Externo

Proyectó: MACC –Abogado Externo