



GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE-
2025

Director General
Cristóbal Padilla Tejeda

Secretaria General
Ana María Tolosa Rico

Subdirector de Negocios
Guillermo Buenaventura Cruz

Subdirectora de Gestión Contractual
Carolina Quintero Gacharná

Subdirector de Información y Desarrollo Tecnológico (IDT)
Richard Ariel Bedoya De Moya

Subdirector de Estudios de Mercado y Abastecimiento Estratégico (EMAE)
Oscar Hernán Parra Erazo

Asesora Experta de Despacho
Diana Mabel Montoya Reina

Asesor Experto de Despacho
José Tarcisio Gómez Serna

Asesora de Planeación, Políticas Públicas y Asuntos Internacionales
Claudia Taboada Tapia

Asesor de Comunicaciones Estratégicas
Richard Camilo Romero Cortés

Asesor Experto de Despacho
Ricardo Pérez Latorre

Asesora Experta de Despacho
Sindy Alexandra Quintero Hernández

Asesora de Control Interno
Edith Cárdenas Herrera

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. OBJETIVO	5
3. ALCANCE.....	6
4. CONCEPTO DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS.....	6
5. CONTEXTO DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS.....	7
5.1. De los convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal.....	8
5.2. De los convenios solidarios con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en un territorio específico.....	13
6. RÉGIMENES JURÍDICOS DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS.....	14
6.1. Primer Régimen – Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021	14
6.2. Segundo Régimen – Decreto 092 de 2017	16
6.3. Tercer Régimen – Artículo 3 de la Ley 136 de 1994	17
¿Cómo pueden las entidades contratantes identificar el régimen aplicable para celebrar los convenios solidarios?	19
7. ASPECTOS GENERALES DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	20
8. VIGILANCIA DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	21
8.1. SUPERVISIÓN	22
8.2. INTERVENTORÍA	23
8.3. INTERVENTORÍA SOCIAL	25
9. GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO	26
10. DOCUMENTO TIPO PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS.....	27
11. PUBLICACIÓN EN SECOP	42
12. MANO DE OBRA LOCAL.....	42
13. CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO	43
14. LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO	43



GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

15. PREGUNTAS FRECUENTES 43

BORRADOR

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 38 de la Constitución Política de Colombia estableció la obligación de *"garantizar el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad"*, en aras de contar con una sociedad civil más participativa. En el mismo sentido, los artículos 103¹ – inciso segundo – y 355² superior permitieron que las organizaciones civiles previstas por el constituyente pudieran participar mediante el ejercicio de las labores de vigilancia y control, así como también a través de su intervención en la actividad estatal.

En concordancia con estos postulados constitucionales, el parágrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 introdujo un mecanismo especial de colaboración entre el Estado y las organizaciones civiles denominado **convenio solidario**. Esta figura se define 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"*³. Los acuerdos celebrados a luz de esta figura deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades y aspiraciones de las comunidades, a través de la colaboración en la ejecución de proyectos que pueden abarcar desde la implementación de los planes y programas sociales previstos en los diferentes instrumentos de política pública, hasta la construcción de infraestructura física.

El *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"* señala que el propósito del mismo es "[...] sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida, a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de

¹ Constitución Política. Artículo 103. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

² Constitución Política. 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. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

³ Posteriormente, la Ley 2166 de 2021 incorporó algunas variaciones a los regímenes jurídicos para la celebración de convenios solidarios.

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

nuestra forma de relacionarnos con el ambiente, y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”⁴. Bajo ese propósito, el plan aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, apunta a cinco (5) grandes transformaciones, a saber: i) ordenación del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, ii) seguridad humana y justicia social, iii) derecho humano a la alimentación, iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática, y v) convergencia regional. Así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo traza como una de sus grandes apuestas trabajar en conjunto con los Organismos de Acción Comunal y otros actores de la economía popular, el desarrollo de obras y la provisión de bienes y servicios. En ese contexto, los convenios solidarios se constituyen como un instrumento que contribuye al cumplimiento de los cinco (5) ejes de transformación, dada su vocación de reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país.

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que el desarrollo y las transformaciones de las comunidades se alcanza logrando una expansión del conocimiento, puntualmente uniendo los asuntos de comunidades sociales con la contratación pública, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expide la **Guía para la celebración de Convenios Solidarios** con la finalidad de orientar a las Entidades Estatales y a las organizaciones civiles en la comprensión e implementación de este instrumento de colaboración.

2. OBJETIVO

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector del Sistema de Compra Pública, expide la presente guía con el propósito de otorgar una herramienta útil a las Entidades Públicas y demás partícipes del Sistema de Compras Públicas para la contratación directa de Convenios Solidarios.

De acuerdo con este propósito, la Guía brinda información sobre los aspectos esenciales relacionados con los convenios solidarios en la contratación pública e incluye recomendaciones y buenas prácticas que servirán de orientación a

⁴ Departamento Nacional de Planeación. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf#page=220&zoom=100,109,129>

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

las Entidades Estatales y a los actores del Sistema de Compra y Contratación Pública, para comprender de forma más clara y precisa la finalidad de estos convenios y permitir llevar a cabo su proceso de contratación de manera más pertinente, efectiva, transparente y conforme a la normativa vigente.

3. ALCANCE

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, con fundamento en el artículo 3 del Decreto-Ley 4170 de 2011, y en ejercicio de su función de desarrollar, implementar y difundir políticas públicas, planes, programas, normas, instrumentos y herramientas que faciliten la contratación pública pone a disposición de los interesados la presente *Guía para celebración de Convenios Solidarios*.

Esta Guía es un insumo para la comprensión e implementación de los Convenios Solidarios por parte de todas las Entidades Estatales que hacen uso de esta herramienta. En este sentido, para todos los efectos, este documento constituye un instrumento de orientación, por lo que su aplicación no exime a las Entidades Estatales y a los demás actores del sistema de compra y contratación pública de acatar las normas vigentes.

Las expresiones utilizadas en el presente documento con mayúscula inicial deben ser entendidos con el significado que indica en esta guía y el que establece el Decreto 1082 de 2015.

4. CONCEPTO DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

Los convenios solidarios son un mecanismo para que las Entidades Estatales y la comunidad complementen esfuerzos con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de un grupo poblacional definido, según lo establece el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994⁵.

Estos acuerdos pueden ser celebrados por Entidades Estatales del orden municipal, distrital, departamental o nacional, con organismos de acción comunal, entidades sin ánimo de lucro, cabildos indígenas y demás

⁵ Según el artículo 3 de la Ley 136 de 1994 los convenios solidarios son “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

organizaciones y asociaciones civiles residentes en el territorio. El propósito general de estos convenios es servir de marco para colaboración entre el Estado y la sociedad civil representada en los sujetos antes enunciados, permitiendo que las comunidades participen de manera directa en la ejecución de proyectos dirigidos a satisfacer sus propias necesidades.

5. CONTEXTO DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

La contratación estatal es un instrumento de ejecución del gasto público dirigido a garantizar el interés general asociado a la materialización de los diferentes fines del Estado, la prestación de servicios y la ejecución de todo tipo de políticas públicas⁶. Esto se traduce en una importancia significativa de la contratación pública como mecanismo para satisfacer las más sensibles necesidades de las comunidades que habitan el territorio.

Tradicionalmente, los mecanismos de contratación pública han consistido principalmente en acuerdos de voluntades en el marco de los cuales, particulares o empresas privadas suministran a las Entidades Estatales los bienes, obras o servicios que se requieren para satisfacer el interés general, a cambio de una contraprestación en dinero financiada con recursos públicos. Es por esto por lo que se suele hablar de los contratos estatales como negocios jurídicos conmutativos ejecutados por particulares con independencia técnica, de los que se termina beneficiando la sociedad civil, en la medida en que los bienes, obras o servicios que se adquieren permiten a las Entidades Estatales cumplir las funciones y prestar los servicios que les corresponden de cara a la ciudadanía.

En este contexto, surgen los convenios solidarios como una alternativa a los contratos estatales tradicionales, como instrumentos de cooperación que permiten a las Entidades Estatales articularse con diferentes organizaciones de la sociedad civil, de manera que estas participen de manera directa en la ejecución de los proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades de las comunidades que representan. En ese sentido, la celebración de convenios solidarios permite que las Entidades Estatales, en lugar de contratar a particulares a cambio de una contraprestación en dinero, puedan aunar esfuerzos con las comunidades para que estas participen de manera directa

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, expedientes acumulados: (25206, 25409, 24524, 27834, 25410, 26105, 28244, 31447).

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

en la ejecución de los proyectos, en el marco de acuerdos de voluntades colaborativos.

Adicionalmente, la celebración de convenios solidarios promovida por normas como las leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 2166 de 2021, así como el Decreto 142 de 2023, emerge en un momento en el que contratación pública se concibe como un mecanismo para promover el desarrollo sostenible, a través de la implementación de acciones afirmativas e implementar políticas horizontales dirigidas a propiciar condiciones de trabajo más equitativas, contribuir al desarrollo económico de ciertos sectores, generar oportunidades económicas para los grupos poblacionales más vulnerables y promover patrones de consumo sostenible con el ambiente⁷. En ese sentido, los convenios solidarios se ofrecen como una expresión de la sostenibilidad en la contratación pública, comoquiera que propenden por el desarrollo socioeconómico de las comunidades que a través de los mismos pueden colaborar con el Estado en función del interés público.

5.1. De los convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal

Particularmente, en lo que respecta a la suscripción de convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal, la exposición de motivos del Proyecto que se convirtió en la Ley 2166 de 2021, señaló que la iniciativa contiene disposiciones cuyo objeto es ampliar, reforzar, promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de las Juntas de Acción Comunal en sus respectivos grados asociativos. A su vez, pretende establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes⁸.

Asimismo, al revisar la exposición de motivos del Proyecto de Ley “por medio de la cual se modifica la ley 743 de 2002 y el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 para el fortalecimiento de las juntas de acción comunal y se dictan otras disposiciones”, que luego se convirtió en la Ley 2166 de 2021, se observa que esta consagra lo siguiente respecto de su objeto:

⁷ ARROWSMITH, SUE. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía, Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 224-227.

⁸ Congreso de la República. Gaceta del Congreso 668 del 2020. Proyecto de Ley Número 115 de 2020 Cámara. “Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y el parágrafo 4º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012 para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones”.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

“Las organizaciones de las juntas de acción comunal, en primer lugar, requieren del fortalecimiento institucional con el fin devolverles el protagonismo que deben tener dentro de sus comunidades vinculando sus planes estratégicos de desarrollo con los planes de desarrollo de los entes territoriales, estableciendo un obligatorio canal de comunicación con las autoridades locales, sin que importe la orientación política de sus miembros; segundo, fortalecer el conocimiento de las JACS no solo como organización administrativa sino como medio de participación de la comunidad; y por ultimo garantizar la participación y vinculación de los organismos de acción comunal en la ejecución de obras y proyectos para el desarrollo y beneficio de sus comunidades”⁹ [Énfasis fuera del texto original]

Nótese que, desde la misma exposición de motivos se señala que las medidas buscan garantizar la participación y vinculación de los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de obras y proyectos para el desarrollo y beneficio de sus comunidades, de lo cual resulta razonable que se haya incluido una disposición como la contenida en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, mediante la cual se autoriza la suscripción de convenios solidarios de manera directa con Organismos de Acción Comunal.

Por otro lado, el Proyecto de Ley resalta la necesidad de brindarle a las Organizaciones de Acción Comunal herramientas y mecanismos que garanticen una real participación en los entes territoriales, que se estimule la participación de la ciudadanía para involucrarse activamente en los órganos comunales y puedan tomar decisiones en el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de su territorio, en que sean los actores del progreso de sus comunidades. En ese sentido, la justificación del Proyecto de Ley establece que: “la nueva estructuración de los artículos pretende establecer lineamientos políticos encaminados al mejoramiento del ejercicio de las organizaciones comunales en Colombia”.

Igualmente, en el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 115 de 2020 cámara, acumulado con los proyectos de ley números 269 de 2020 cámara, 341 de 2020 cámara, y 474 de 2020 cámara por medio de la cual se deroga la Ley 743 de 2002 y se desarrolla el artículo 38

⁹ Congreso de la República. Gaceta del Congreso 668 del 2020. Proyecto de Ley Número 115 de 2020 Cámara. “Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y el parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones”.

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal se señaló que:

“La presente iniciativa legislativa pretende fortalecer y garantizar que las juntas de acción comunal tengan un papel más activo, incluyente y decisivo en el devenir de sus comunidades, accediendo al poder ante las instancias, niveles, espacios y mecanismos de participación directa y democrática vinculando sus planes de desarrollo estratégicos comunales en los planes de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios; fortalecer a las organizaciones comunales brindándoles espacios y canales de educación formal y no formal en busca de la modernización y potencialización de los líderes comunales, a través de la responsabilidad social de las instituciones educativas; y consolidar espacios de formación para el liderazgo comunal que logre potenciar y modernizar sus saberes, 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”.

Se observa que, el Proyecto de Ley que dio origen a la Ley 2166 de 2021 reconoció la necesidad de incentivar la participación de los Organismos de Acción Comunal en el desarrollo de sus comunidades. En ese contexto, la aparición de la figura de los convenios solidarios se constituye como una herramienta que permite el involucramiento de estas organizaciones civiles con el desarrollo y la evolución de sus comunidades, al tiempo que el Estado le brinda mayores posibilidades para su sostenibilidad¹⁰.

Al respecto, esta Agencia resalta que en varios apartados de la exposición de motivos se expone la dificultad de las Organizaciones de Acción Comunal para contratar con Entidades Públicas, así como la importancia de participación de los comunales en proyectos que involucran aspectos importantes del desarrollo local, y la necesidad de crear mecanismos que contribuya al sostenimiento económico de dichas organizaciones.

Respecto al principio de participación se afirma que, los organismos comunales son una de las expresiones de un proceso de participación ciudadana cuyo objeto se vincula al desarrollo comunitario, que puede ser

¹⁰ En la Gaceta del Congreso No. 578 del 4 de junio de 2021, expresamente quedó consignada respecto a la justificación del Proyecto de Ley que, a pesar de ser una de las estructuras más sólidas dentro del territorio colombiano, en la actualidad las OAC se enfrentan a múltiples desafíos entre los que destacan: “[...] el marco jurídico vigente dificulta en algunos casos el ejercicio comunal en temas relacionados con resolución de conflictos, conformación de comisiones empresariales, contratación con entidades públicas para proyectos comunitarios, entre otros”.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

estructurado y desarrollado por la misma organización comunal, en ejercicio de facultades distintas, reconocidas en la misma ley comunal. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-580 de 2001¹¹, realizó un análisis del desarrollo comunitario de los Organismos de Acción Comunal, concluyendo que su proceso social va de la mano con la acción participativa de la comunidad, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades de su comunidad y ayudando a solucionarlas.

Es así como, en desarrollo del principio de participación la Ley 743 de 2002, en su artículo 8 definió a la Junta de Acción Comunal como *“una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio”*, y así mismo dicha norma contempló que dicha organización se encuentra integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para *«procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa»*¹².

Para el ejercicio de este derecho democrático, el artículo 16 *ibidem* dispuso como funciones de los Organismos de Acción Comunal promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa, y en virtud a ello generar procesos comunitarios como la formulación, ejecución y administración, entre otros, de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, por lo que se encuentran facultadas para celebrar contratos convenios y alianzas con entidades del Estado empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local.

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

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-580 del 6 de junio de 2001. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

¹² Congreso de la Republica. Ley 743 de 2002. Artículo 8.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

programas y proyectos de desarrollo comunitario, por lo que se encuentran facultadas para celebrar estos convenios.

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-106 de 2016¹³ señaló que la Junta de Acción Comunal constituye una gran oportunidad, para que sus miembros no solo puedan colaborar en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas, sino que además es una oportunidad para desarrollar habilidades administrativas y de gestión en su comunidad.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso 578 del 4 de junio de 2021 “En el ejercicio de la participación ciudadana, la población comunal se caracteriza por su liderazgo natural en el territorio, es decir, son ciudadanos que, mediante el trabajo con la comunidad, consiguen canalizar sus solicitudes e intereses, así como desarrollar formas de organización local para alcanzar objetivos comunes. Este trabajo por la comunidad se suma a sus responsabilidades y ocupaciones personales dado que la participación en la acción comunal es voluntaria y ad honorem; sin embargo, los conocimientos para la administración de las organizaciones comunales provienen de sus destrezas sociales adquiridas por medio de la experiencia y no por la participación en la educación formal”.

Con la expedición de la Ley 2166 de 2021, la cual derogó 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.

En atención a lo anterior, se entiende los convenios solidarios como medida afirmativa que impulsa la participación de las comunidades en la satisfacción de los intereses, a través de los OAC, estableciendo la figura de los convenios solidarios para el desarrollo de ciertos objetos, con cuantías determinados. A su vez, se han establecido características relacionados con ese fin social, por ellos no comportan ánimo de lucro, se desarrollen con la comunidad y esta no autorización de subcontratación.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-106 del 9 de marzo de 2016. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

5.2. De los convenios solidarios con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en un territorio específico

Ahora bien, los artículos 103 y 355 superior permitieron que las organizaciones civiles previstas por el constituyente no solamente puedan ejercer una labor de vigilancia y control, sino que también se prevé su intervención en la actividad estatal. En ese contexto, es posible afirmar que la ejecución de obras y el desarrollo de proyectos encaminados a desarrollar objetivos de los planes nacional y territoriales de desarrollo por parte de entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en un territorio específico contribuye al desarrollo y mejoramiento nacional, departamental y municipal, al tiempo que materializa el principio de participación, fines constitucionalmente legítimos.

En este punto, es importante señalar que, tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, el principio de participación no comprende simplemente la consagración de mecanismos para la toma de decisiones electorales, como referendos o consultas populares, sino que implica adicionalmente que los ciudadanos cuenten con la facultad de participación en los procesos decisorios no electorales que afectan su vida, un ejemplo de ello es, entre otros, el cooperativismo, los derechos colectivos de los consumidores y, las juntas de acción comunal, buscando de esta forma fortalecer los lazos que unen al ciudadano con sus representantes, promoviendo una participación más equilibrada en la que no se avizore ningún escenario de desigualdad.

Así, lo que el constituyente quiso al incluir el principio de participación ciudadana no electoral en la norma Superior, fue acrecentar el interés de la ciudadanía en los problemas colectivos, para así de esta manera colaborar en la formación de aquellos que se interesan constantemente en los procesos gubernamentales; desarrollando la posibilidad de que todo ciudadano tenga la oportunidad de lograr su desarrollo personal¹⁴.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 2016 del 9 de marzo de 2016. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chalju y sentencia C-520 de 2007 del 11 de julio de 2007. Magistrado Ponente: Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

6. RÉGIMENES JURÍDICOS DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

Son tres los regímenes jurídicos que posibilitan la celebración de convenios solidarios:

Tabla N° 1 – Cuadro Comparativo Regímenes

Regímenes	Entidad Estatal habilitada	Organismos Convinientes	Alcance del Objeto	Procedimiento para la selección	Cuantía	Régimen legal
Primer régimen	Entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y/o municipal.	Organismos de Acción Comunal	Ejecución de obras.	Directa	Menor cuantía	Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.
Segundo régimen	Entidades del Departamental, Distrital y/o municipal.	Entidades sin ánimo de lucro	Planes de Desarrollo.	Competitiva – Procedimiento del artículo 2 y 4 del Decreto 092.	Sin cuantía Excepto organismos de acción comunal	Artículo 355 Constitución Política y Decreto 092 de 2017
Tercer régimen	Entidades del orden Nacional	Organizaciones comunales, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio	Plan Nacional de Desarrollo y Paz	Competitiva - - Procedimiento del artículo 2 y 4 del Decreto 092.	Sin cuantía Excepto organismos de acción comunal	Artículo 141 de esta Ley 136 de 1994 y el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021.

Fuente: Elaboración propia - Subdirección de Gestión Contractual

6.1. Primer Régimen – Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021

El primer régimen para la celebración de Convenios Solidarios se fundamenta en la Ley 2166 de 2021 *“por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal”*. En su artículo 95 contempla la celebración directa de convenios solidarios para ejecutar obras hasta por la menor cuantía entre Organismos

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

de Acción Comunal y los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal¹⁵.

De acuerdo con esta norma, las Entidades Estatales deberán tener en cuenta las siguientes reglas para la suscripción de los convenios solidarios bajo este régimen:

(i) Estos convenios solidarios se deben suscribir entre *sujetos* específicos: por una parte, entidades que sean del orden Nacional, Departamental, Distrital y/o municipal, y por el otro, los Organismos de Acción Comunal.

Dichas entidades pueden celebrar estos convenios con cualquiera de los Organismos de Acción Comunal que se encuentran enlistados en el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021, es decir, con las juntas de acción comunal y juntas de vivienda comunal, las asociaciones de juntas de acción comunal, la federación de acción comunal y la confederación nacional de acción comunal.

(ii) El *objeto* de estos convenios solidarios únicamente puede ser la ejecución de obras, sin importar su tipo.

(iii) El *valor* del convenio no puede ser superior a la menor cuantía de la entidad. Para determinar la menor cuantía de la entidad contratante, los interesados deben considerar los rangos establecidos en el literal b) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007¹⁶.

¹⁵ Ley 2166 de 2021, Artículo 95. "Convenios Solidarios. Se autoriza a los entes 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 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

¹⁶ Ley 1150 de 2007, Artículo 2.2, literal b): "Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales.

Para las entidades que tengan un presupuesto anual superior o igual a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 1.000 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 850.000 salarios mínimos legales mensuales e inferiores a 1.200.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 850 salarios mínimos legales mensuales.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

(iv) Es obligatorio contar con los *habitantes de la comunidad* para la ejecución de las obras.

(v) En el *valor* total del convenio la entidad podrá incluir los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes señalado en el literal c) del artículo 38 de la Ley 2166 de 2022. La entidad debe incluir estos costos en su ejercicio de planeación y justificarlos en debida forma.

(vi) Las entidades deberán contar o disponer de personal técnico y administrativo-contable para apoyar y supervisar a los Organismos de Acción Comunal durante la ejecución de las obras. El costo que se genera para garantizar este personal de apoyo es independiente y adicional a los comprendidos dentro del valor del Convenio Solidario.

Este régimen de contratación estaba contemplado inicialmente en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, sin embargo, el contenido del artículo 95 amplió su alcance en relación con los sujetos, la cuantía del contrato y la ejecución de dichos convenios.

6.2. Segundo Régimen – Decreto 092 de 2017

Un *segundo régimen* se encuentra previsto en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo dispuesto en su artículo quinto, el cual reglamenta otro tipo contractual como lo son los convenios de asociación. Este decreto desarrolló, en términos generales, la contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política, la cual puede manifestarse a través de convenios solidarios, en concordancia con el numeral 16 y el parágrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 400.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 850.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 650 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual superior o igual a 120.000 salarios mínimos legales mensuales e inferior a 400.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 450 salarios mínimos legales mensuales.

Las que tengan un presupuesto anual inferior a 120.000 salarios mínimos legales mensuales, la menor cuantía será hasta 280 salarios mínimos legales mensuales”.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

La Entidades Estatales podrán celebrar estos convenios solidarios cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- (i) Los *sujetos* deben ser, de un lado, entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, de otro, entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad (entre las que se encuentra los Organismos de Acción Comunal).
- (ii) El *objeto* debe estar dirigido a impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable a la entidad (territorial o nacional).
- (iii) El convenio no puede reflejar relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado. ...
- (iv) Para la suscripción de esta figura jurídica no hay límite de cuantía, salvo que se trate de organismos de acción comunal, los cuales solo podrán celebrarlos hasta por la menor cuantía.
- (v) La entidad del Estado no puede impartir instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.

Cuando se cumplan estos requisitos, las entidades aplicarán en el proceso de planeación, selección y contratación el procedimiento previsto en el Decreto 092 de 2017 y, en lo no previsto en este, las normas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-, según la remisión de los artículos séptimo y octavo del Decreto.

Además, las entidades deben observar lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, que establece subreglas especiales cuando los sujetos son Organismos de Acción Comunal, respecto de la cuantía del convenio y su inclusión expresa en los planes de desarrollo respectivos.

6.3. Tercer Régimen – Artículo 3 de la Ley 136 de 1994

El *tercer régimen* encuentra su fundamento en el numeral 16 y los párrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994. Este régimen, se debe interpretar armónicamente con lo dispuesto en el artículo 141 de esta

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Ley¹⁷ y el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021¹⁸. Estas normas señalan que las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamental, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, pueden *"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"*.

Este régimen resulta aplicable a todos los casos no reglamentados a través de normas específicas en los que:

(i) Frente a los *sujetos*: por un lado, se trate de entidades del orden municipal, distrital, o nacional, y por otro, de organizaciones comunales, 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.

¹⁷ Ley 136 de 1994, "Artículo 141. Vinculación al desarrollo municipal: Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas 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".

¹⁸ Ley 2166 del 2021, "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 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 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."

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

(ii) El *objeto* sea la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades (parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136 de 1994), en consonancia con la finalidad de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y con los planes seccionales de Desarrollo (artículo 355 constitucional).

(iii) Carácter residual: no debe existir otra forma especial de contratación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que para el caso de los Organismos de Acción Comunal puedan intervenir en la prestación de servicios públicos se requiere de autorización expresa de los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales en virtud del artículo 22 de la Ley 19 de 1958.

(iv) Para la suscripción de este figura jurídica no hay límite de cuantía, salvo que se trate de organismos de acción comunal, los cuales solo podrán celebrarlos hasta por la menor cuantía.

Las anteriores subreglas también serán aplicables para la celebración de convenios para la vinculación al desarrollo departamental de Organismos de Acción Comunal en virtud del artículo 139 de la Ley 2200 de 2022. Este artículo señala que los departamentos podrán vincular a los organismos para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras, siempre y cuando aporten el trabajo de sus integrantes y/o afiliados, así como otros bienes o recursos para cumplimiento de funciones o ejecución de obras en el territorio, para lo cual deberá tener en cuenta los artículos 63 y 95 de Ley 2166 de 2021, respectivamente. Asimismo, la norma dispuso que los convenios que se celebren en desarrollo de este artículo estarán sujetos a las formalidades o requisitos previstos en la Ley para las entidades públicas.

¿Cómo pueden las entidades contratantes identificar el régimen aplicable para celebrar los convenios solidarios?

Dependiendo del objeto a contratar, la entidad determinará el régimen jurídico de los convenios solidarios aplicables al caso. Si se busca ejecutar obras, las entidades territoriales del orden departamental y distrital, así como las entidades del orden nacional podrán celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal bajo el primer enunciado.

El segundo régimen será aplicable cuando los departamentos, municipios o distritos busquen ejecutar programas y actividades establecidas por la Ley a estas entidades territoriales, acorde con sus planes de desarrollo territorial.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

De igual manera, si una entidad del orden nacional, municipal o distrital pretende ejecutar programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, y no hay otra forma especial de contratación, podrán celebrar convenios solidarios bajo el tercer régimen. En estos casos deberá identificar, de acuerdo con el nivel de la entidad, si pueden suscribir el convenio con un organismo de acción comunal, cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio.

En cualquier caso, dentro de la etapa precontractual las entidades deben realizar una adecuada planeación para determinar el régimen o tipo de convenio solidario aplicable, realizando los estudios previos y el análisis del sector económico para determinar sus necesidades técnicas prioritarias y los presupuestos y requisitos de cada proyecto.

7. ASPECTOS GENERALES DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

¿Cuál es régimen jurídico aplicable a los convenios solidarios?

Los convenios solidarios estarán sujetos a las normas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP.

Asimismo, cuando se trata de entidades sin ánimo de lucro, es necesario que su objeto social tenga relación con la ejecución del objeto a desarrollar en el convenio.

En todos los casos, los sujetos con los que se celebre el convenio solidario deberán cumplir con la normativa aplicable a los oficios, ocupaciones u objetos sociales que desempeñen, dependiendo de su sector económico y naturaleza.

¿Qué requisitos de idoneidad deben acreditar los Organismos de Acción Comunal?

Las Entidades Estatales deben tener en cuenta las capacidades propias de los Organismos de Acción Comunal o de quienes los conforman al momento de definir los requisitos de idoneidad.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Por ejemplo, las entidades pueden tener en cuenta la ejecución exitosa de convenios solidarios anteriores, la acreditación del personal que los integra, la existencia de mano de obra calificada o no calificada, entre otros. Sin embargo, la Entidad Estatal debe determinar los criterios de idoneidad teniendo en cuenta el resultado del análisis del sector y los estudios previos, de modo que responda a las características de los Organismos y no imponga requisitos desproporcionados que limiten su participación.

¿La Entidad Estatal debe exigir el Registro Único de Proponentes para verificar los requisitos del Organismo de Acción Comunal?

No. En los casos de contratación directa de convenios solidarios de entidades de orden nacional, departamental, municipal y distrital con Organismos de Acción Comunal previamente legalizados y reconocidos ante los organismos competentes no es necesario que cuenten con el RUP. Si bien este es el instrumento a través del cual el legislador dispuso que se acreditará la capacidad financiera, jurídica, organizacional y la experiencia, el inciso 2 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007 señala que el RUP no será exigible en los casos de contratación directa.

8. VIGILANCIA DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

De acuerdo con el principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, las Entidades Estatales tienen la obligación legal de vigilar la correcta ejecución de los convenios solidarios que suscriban. La vigilancia busca proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del Conveniente en el caso de Convenios Solidarios, así como de terceros que puedan verse afectados por la ejecución de este negocio jurídico.

La Ley 1474 de 2011, *"por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"*, obliga a las entidades públicas a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado a través de las figuras de "supervisión" o de "interventoría", con la finalidad de lograr la correcta ejecución del contrato y prevenir actos de corrupción que afecten la moralidad administrativa. Esta obligación se extiende a todos los acuerdos que suscriban, por lo que tienen el deber legal de vigilar la ejecución de los convenios solidarios.

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Los artículos 4, 5, 12, 14, 26 y 32 de la Ley 80 de 1993 señalan las normas relacionadas con el control y vigilancia de la ejecución de los contratos estatales. Estas disposiciones establecen, entre otros aspectos, la obligación de las Entidades Estatales de velar por el correcto y oportuno cumplimiento de las prestaciones del contrato o convenio, las especificaciones de los bienes, obras y servicios objeto del mismo, las condiciones de calidad ofrecidas, etc.

En principio, esta obligación corresponde al jefe o representante legal de la entidad, quien es responsable de la dirección y gestión de la actividad contractual. No obstante, también se extiende a todos los servidores públicos que intervienen en ella, quienes deben cumplir con las responsabilidades asignadas en el marco de su participación en dicha actividad. En ese sentido, las Entidades Estatales deben ejercer el control de la ejecución del contrato o convenio y, de ser el caso, tomar medidas para exigir el adecuado cumplimiento.

En este contexto, las Entidades Estatales deberán ejercer el control y vigilancia de los convenios solidarios que suscriban, teniendo en cuenta su naturaleza y finalidad. Por ello, dicha obligación deberá basarse en una interacción constante, cercana y colaborativa con la comunidad, que promueva procesos sociales participativos orientados a transformar sus entornos, impulsar el desarrollo de su comunidad, fortalecer el tejido social y avanzar hacia el desarrollo y bienestar colectivo.

De conformidad con lo expuesto, para el control y vigilancia de los convenios solidarios, las Entidades Estatales podrán acudir a las figuras de la supervisión o interventoría.

8.1. SUPERVISIÓN

La supervisión de un contrato estatal consiste en “el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados”. El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 permite que las Entidades Estatales celebren contratos de prestación de servicios para apoyar las actividades de supervisión de los contratos o convenios que suscriben.

En materia de convenios solidarios, la misma normativa impone a las entidades el deber de contar o disponer de personal técnico y administrativo-

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras.

Este apoyo es un deber para las entidades en el marco de los convenios solidarios. Este apoyo refuerza la interacción entre entidad y las organizaciones comunales, y el trabajo colectivo de las partes, factor principal y diferenciador con cualquier otro tipo de relación jurídico negocial.

Teniendo en cuenta el principio de responsabilidad, las Entidades Estatales que celebren convenios solidarios, sin importar el régimen jurídico aplicable, deben vigilar la correcta ejecución del objeto acordado y proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del Organismo y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del dicho convenio. Para ello, en el marco de la supervisión, deberán disponer servidores públicos o contar con el apoyo de contratistas con la idoneidad técnica, administrativa y contable para vigilar el cumplimiento de las obligaciones pactadas por las partes y apoyar al Organismo y/o comunidad en la ejecución de las obras.

Al realizar la supervisión de un convenio solidario, es fundamental que las Entidades Estatales tengan en cuenta el enfoque social que deben aplicar al mismo, para preservar la esencia y la naturaleza del convenio solidario como mecanismo orientado a satisfacer necesidades y propósitos de las comunidades, con miras al fortalecimiento de la acción asociativa en el territorio. Esto implica reconocer el *carácter participativo y comunitario* durante todo el proceso de seguimiento.

8.2. INTERVENTORÍA

La interventoría es el seguimiento técnico a la ejecución de contratos de distintas tipologías, realizado por una persona natural o jurídica contratada para ese fin por la Entidad Estatal, en los siguientes casos: (i) cuando la ley ha establecido la obligación de contar con esta figura en determinados contratos, (ii) cuando el seguimiento del contrato requiera del conocimiento especializado en la materia objeto del mismo, o (iii) cuando la complejidad o la extensión del contrato lo justifique.

No obstante, la Entidad Estatal puede determinar que la interventoría cubra no sólo acciones de carácter técnico, sino también administrativo, financiero, contable, jurídico y social. El contrato de interventoría es principal y autónomo y aunque el objeto del mismo supone la existencia de otro contrato

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

respecto del cual se va a ejercer la vigilancia, el mismo es independiente de este último y, por lo tanto, su existencia no depende de la existencia del contrato vigilado.

Sin embargo, los contratos de interventoría pueden prorrogarse por el mismo plazo que se hubiera prorrogado el contrato objeto de vigilancia con el fin de que no se interrumpa el seguimiento al contrato vigilado. El contrato de Interventoría debe ser supervisado directamente por la Entidad Estatal, en consecuencia, siempre que una Entidad Estatal suscriba este tipo de contratos debe designar a un funcionario que realice la supervisión del contrato y que verifique su cumplimiento en las condiciones pactadas.

Frente a los convenios solidarios, resulta importante aclarar que, sin perjuicio de la supervisión ejercida directamente por la Entidad Estatal, no es obligatoria la contratación de un tercero interventor. De conformidad con el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el párrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, este sólo es obligatorio en obras cuya contratación se origine de procesos de selección por licitación pública. Sin embargo, en caso de considerarlo necesario, las Entidades Estatales se encuentran facultadas para contratar la interventoría a los convenios solidarios, siempre que lo justifiquen debidamente en los documentos precontractuales.

En todo caso, por regla general, las funciones de supervisión e interventoría no son concurrentes en relación con un mismo contrato. Por tanto, si se determina la necesidad de contratar la interventoría no será necesaria la supervisión del convenio solidario, a menos que se justifique la necesidad de realizar la vigilancia del convenio solidario de manera conjunta entre un supervisor y un interventor, en este caso el contrato de interventoría debe indicar las actividades a cargo del interventor.

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Se recomienda a las Entidades Estatales contemplar dentro de la figura de vigilancia por la que opten, al menos los siguientes aspectos:

- ❖ Apoyar el logro de los objetivos planteados en el convenio.
- ❖ Velar por el cumplimiento del convenio en términos de plazos, calidad, cantidades y la adecuada ejecución de los recursos del convenio.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento sociales.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento administrativo.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento jurídico.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento financiero y contable.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento técnico.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento a los aspectos ambientales y de seguridad y salud en el trabajo.
- ❖ Acompañamiento y seguimiento a la liquidación del convenio.
- ❖ Aspectos generales de participación comunitaria y contratación de mano de obra local.

8.3. VIGILANCIA SOCIAL

La vigilancia explicada en el acápite anterior puede ser complementada con la participación de las ciencias sociales y humanas en el desarrollo de los convenios solidarios. Esto con el fin de trascender el enfoque tradicional de la supervisión e interventoría técnica, administrativa, jurídica y financiera para incluir un enfoque que apunte al fortalecimiento del tejido social y maximice las capacidades de los miembros del organismo asociativo. Lo anterior, a través de actividades como: capacitaciones en los competentes técnicos, administrativos, financieros, gerencia de proyectos a los miembros de la organización civil, entrega de herramientas que permitan la resolución de conflictos entre los miembros de la organización y la comunidad, acompañamiento y asesoría en la gestión de licencias y permisos necesarios para la ejecución del proyecto, acompañamiento y asesoría en la gestión social del proyecto, y las demás que resulten necesarias de acuerdo con las necesidades del proyecto.

Teniendo en cuenta que con este tipo de convenios se materializan políticas sociales que buscan satisfacer las necesidades de la población y dado que la celebración de convenios solidarios es una manifestación de la participación ciudadana, es deber hacer el seguimiento a que los proyectos cumplan los objetivos propuestos, al punto de maximizar los impactos sobre la población

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

que se pretende beneficiar. En ese sentido, recobra fuerza la veeduría ciudadana que se realice al proyecto, en la medida que es la misma comunidad a la cual se dirige el convenio la que está en mejor posición de hacer seguimiento a la forma en que se está ejecutando el proyecto.

9. GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO

Como medida complementaria para garantizar un seguimiento o vigilancia de los convenios solidarios con enfoque social, se recomienda establecer una ruta que facilite la participación de las organizaciones y/o comunidades en la gestión del proyecto que se desarrolla a través del convenio. Para esta ruta, se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos:

- i) Caracterización socio económica de la población beneficiaria del convenio: La Entidad Estatal, a través de la interventoría o la supervisión, y la organización civil pueden recopilar información sobre el contexto poblacional, económico y social de los territorios, con el fin de conocer aspectos clave del contexto de la población para una adecuada ejecución del proyecto, por ejemplo, mediante la georreferenciación de la población beneficiada.
- ii) Socialización y participación activa en el proyecto: Una vez iniciada la ejecución del convenio solidario, la Entidad Estatal, por medio de la supervisión o interventoría, y la organización civil pueden llevar a cabo una reunión con la comunidad y actores sociales del territorio para socializar los detalles del convenio solidario. En este espacio, informarán a los asistentes e invitarán a participar en la conformación de un comité de seguimiento comunitario o veeduría ciudadana, promoviendo así la participación activa y el control social en el desarrollo del proyecto.

Podrán conformar este tipo de comités por personas u organizaciones de la comunidad que actúen de manera independiente a los organismos ejecutores, con el objeto de ejercer un control sobre los recursos que se invierten a través de las obras o proyectos en su territorio. Las entidades determinarán las funciones y organización de estos espacios. La veeduría ciudadana se conformará en los términos de la Ley 850 de 2003.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Adicionalmente, en esta etapa, la entidad puede concertar con los comités de seguimiento y las veedurías ciudadanas las actividades que hagan parte del plan de gestión social.

- iii) Implementación de programas de gestión social: Los programas de gestión social incluyen distintas actividades que se desarrollan durante toda la ejecución de los convenios solidarios y hasta su etapa de cierre. El Organismo de Acción Comunal encargado será quien recopile y entregue a la supervisión o interventoría todas las evidencias de estas acciones. Las actividades de este plan podrán comprender aspectos como la socialización del proyecto, la contratación de mano de obra local, actas de vecindad, entre otros.
- iv) Análisis de cierre que permita identificar y socializar a la comunidad los resultados de la ejecución del convenio: Al finalizar el Convenio Solidario, se recomienda llevar a cabo una jornada de socialización con la comunidad para presentar el balance final y formalizar la entrega satisfactoria del proyecto. Además, se sugiere promover un espacio de integración comunitaria que contribuya al fortalecimiento del tejido social y a la apropiación colectiva de los resultados alcanzados.

En el marco del control con enfoque social, se recomienda, de acuerdo con la magnitud del objeto perseguido a través del convenio solidario, que las Entidades Estatales incluyan dentro de los profesionales que formen parte de la supervisión o interventoría, al menos un profesional del área social que cuente con las capacidades profesionales y humanas necesarias para servir de apoyo y canal de comunicación con las comunidades que se benefician del convenio, a fin de garantizar la participación real de estas dentro de la ejecución.

10. DOCUMENTO TIPO PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 2022 de 2020, que modificó el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente adoptará documentos tipo que serán de obligatorio cumplimiento en la actividad contractual de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Dichos documentos incluyen las condiciones de requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia de carácter obligatorio para las entidades estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dada la competencia ya descrita, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 358 de 2023, mediante la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de Convenios Solidarios cuyo objeto sea la ejecución de obras hasta la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal, los cuales tiene como fundamento normativo el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

De esta forma, de las tres tipologías o regímenes jurídicos identificados, para el primer régimen se cuenta con documentos tipo de uso obligatorio en la gestión contractual de las entidades públicas sometidas al EGCAP, mientras que, para el segundo y tercer régimen, al no contar con documentos tipo específico para ellos, las mismas entidades podrán establecer libremente los documentos que usarán en su gestión contractual con apego a lo dispuesto en la legislación.

10.1. ¿CUÁLES SON LAS PARTES DEL CONVENIO SOLIDARIO EN LOS DOCUMENTOS TIPO?

Las partes que pueden celebrar Convenios Solidarios, de conformidad al artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, son:

ENTIDADES	ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL
Las entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal.	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.

ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL	
DE PRIMER GRADO	
Juntas de acción comunal	Es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

	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.
Juntas 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.
Organismo de acción comunal de segundo grado	
Constituye un 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.	
Organismo de acción comunal de tercer grado	
Constituye un organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal , la cual, 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.	
Organismo de acción comunal de cuarto grado	
Constituye un organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal , y 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.	

10.2. ¿QUÉ OBJETO PUEDE TENER UN CONVENIO SOLIDARIO QUE SE SUSCRIBE POR DOCUMENTO TIPO?

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, solo se podrán celebrar los Convenios Solidarios para la ejecución de obras,

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

para lo cual se acude a la definición de contrato de obra pública contenida en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, que señala:

“Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la Construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago”.

10.3. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

Para todas las actividades que tengan relación con los Convenios Solidarios, se debe tener presente que de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, el régimen jurídico aplicable corresponde al previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP- y sus decretos reglamentarios.

10.4. ESTRUCTURA DE LOS DOCUMENTOS TIPO

El artículo 2 de la Resolución 358 de 2023, contempló que los documentos tipo adoptados, contienen parámetros obligatorios para las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que adelanten procesos de selección bajo la modalidad de contratación directa para la celebración de convenios solidarios con organismos de acción comunal para la ejecución de obras hasta la menor cuantía. Asimismo, dispuso el modelo de:

- Minuta Tipo de Convenio Solidario Obra
- Anexo 1 – Especificaciones técnicas
- Anexo 2 – Análisis del sector
- Matriz de Riesgos.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 3 de la Resolución 358 de 2023, sobre los documentos señalados rige el principio de inalterabilidad de los documentos tipo, según el cual, las entidades estatales al adelantar sus procedimientos de selección solo podrán modificarlos en los aspectos en que los documentos tipo lo permitan.

A continuación, se abordarán algunas cláusulas de la Minuta Tipo de Convenio Solidario de Obra, y los Anexos y Matriz, que componen los documentos tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

10.5. MINUTA TIPO DE CONVENIO SOLIDARIO PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS

Dentro del listado de los documentos tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal, se encuentra la "Minuta Tipo de Convenio Solidario de Obra". Este documento consta de 28 cláusulas orientadas a servir de insumo para el contrato que finalmente será suscrito por las partes.

Esta minuta constituye una particularidad frente a otros anexos de los demás documentos tipo, pues está destinada a regular aspectos propios de la relación contractual.

En relación con este documento debe tenerse en cuenta lo siguiente:

1. Su contenido debe ser consistente con la información de los estudios y documentos previos.
2. La Entidad Estatal deberá incluir el contenido mínimo que se señala en el documento en las minutas de los convenios solidarios que vaya a celebrar, e incluso podrá incluir condiciones adicionales. En todo caso, las condiciones adicionales deberán obedecer a las necesidades de ejecución del Convenio, definidas por la Entidad Estatal
3. En algunas cláusulas la entidad podrá: i) escoger entre algunas opciones, ii) combinarlas, o iii) construir su propia cláusula. Lo anterior, se indicará cuando a ello haya lugar.
4. Cuando se utilice el símbolo: "/" significa que se puede seleccionar entre una u otra opción.
5. Los aspectos incluidos [en corchetes y resaltados en gris] y los espacios con una "____" deben ser diligenciados por la Entidad Estatal. Se incluyen apartes entre paréntesis con las indicaciones para diligenciar esos campos.
6. La Entidad Estatal podrá ajustar el contenido de la Minuta Tipo de Convenio Solidario, cuando el convenio se celebre por medio del Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP.

A continuación, se desarrollarán algunas de las cláusulas previstas en la Minuta tipo de convenios solidarios, sobre las cuales, se considera relevante realizar algunas precisiones sobre su contenido y diligenciamiento:

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CLÁUSULA 5. VALOR DEL CONVENIO

Esta cláusula tiene por finalidad que se realice una descripción detallada del valor del convenio. De esta forma, la entidad debe establecer su valor en moneda corriente, incluido el IVA y los demás tributos que se generen por su ejecución.

El valor puede discriminarse por parte de la entidad, de acuerdo con las particularidades del convenio y las actividades de obra que se pretendan ejecutar, en consideración a los aspectos que pueden modificarse conforme a la inalterabilidad de los documentos tipo.

Sin perjuicio de lo anterior, el valor del convenio se debe discriminar, en atención a los aportes que realice la Entidad Estatal o el organismo de acción comunal, de la forma como se señala en la cláusula 5 “valor del convenio”, indistinto si estos son en dinero o en especie, teniendo presente que el total de la sumatoria de los aportes de ambas partes representara el valor total del convenio y por ende este valor será el que se tenga como referencia para determinar el cumplimiento de la cuantía.

Es importante tener en cuenta que el valor del convenio no puede ser establecido de forma subjetiva o por el simple hecho de copar el total de la menor cuantía, por ello la entidad deberá partir de un análisis y estructuración juiciosa donde se contemplen cuando menos todos los costos directos e indirectos, costos administrativos, impuestos y el subsidio al dignatario referido en la ley 2166 de 2021.

Aclaración sobre la cláusula:

Las opciones I y II establecidas en la cláusula 5 “valor del convenio”, que hacen referencia a los aportes de las partes, se encuentran [entre corchetes y resaltado en gris], por lo que la entidad puede modificarlas y/o ajustarlas según sus necesidades, y también podrá discriminar el valor del convenio de forma autónoma, de acuerdo con las particularidades de este, los valores, las clases de aporte, entre otros factores que considere pertinente.

La opción I corresponderá a los aportes de la entidad, y la opción II a los que realice el organismo de acción comunal. Estos aportes pueden ser en dinero o en especie, sin que exista un valor mínimo a aportar por las partes, por lo

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

cual el aporte de cada una de ellas se determinara dependiendo sus propias capacidades.

A su vez, en esta cláusula deberá incluirse la "Nota 1", que establece que "[e]l valor total del presente convenio se obtuvo luego de realizar el análisis del sector y estudio de mercado contemplado en el Anexo No. 2 – Análisis del Sector".

CLÁUSULA 7. GIRO DE LOS RECURSOS

La "Cláusula 7. Giros de los recursos" tiene por objeto establecer las condiciones a las que está sometida la entidad respecto a los desembolsos a favor de contratista para la ejecución del proyecto.

Esta cláusula contiene tres (3) opciones para realizar los giros. Mientras las opciones 1 y 3 se refieren a la apertura de una cuenta bancaria, la opción 2 alude a la constitución de un patrimonio autónomo. Las cuentas bancarias a las que hace referencia la cláusula 7 de la "Minuta Tipo" son productos que usualmente se ofrecen en el sector financiero.

En efecto, la doctrina se refiere a las cuentas conjuntas, porque existe la posibilidad de que sea abierta por dos o más personas de manera que los fondos no puedan ser retirados sino por órdenes de todos los titulares. En su apertura debe quedar clara la generación de rendimientos financieros y la imposibilidad de sobregiros. Esto último significa que no deben existir giros efectuados en la cuenta sin que existan fondos disponibles, especialmente, cuando estos constituirían un crédito a favor de la entidad bancaria y daría lugar al cobro de los intereses correspondientes. Según la cláusula en comento, la disposición de los recursos puede ser electrónica o no: en el primer caso, es necesario un mecanismo de autenticación dual. Este último corresponde a un esquema de seguridad por el cual las transacciones realizadas tienen un doble factor de autenticación con usuarios y claves distintas, de manera que existe un rol de iniciador y otro de aprobador.

La opción 2, que establece la posibilidad de apertura de un patrimonio autónomo, entendido este como la transferencia de bienes por parte de un

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

constituyente a una fiduciaria para que con ellos se cumpla una finalidad¹⁹, permite que los recursos del convenio se manejen bajo este tipo de negocio fiduciario, ejecutándose de acuerdo al plan de inversiones que se establezca para la ejecución del convenio; es importante resaltar que los costos asociados a la apertura del patrimonio autónomo, como por ejemplo los de la comisión fiduciaria, deben ser calculados por la entidad dentro del valor del convenio solidario.

Las opciones recogidas en la cláusula 7 hacen parte de las buenas prácticas contractuales discutidas en las mesas de trabajo para la construcción de los documentos tipo y, por tanto, las entidades que participaron en su elaboración han celebrado convenios solidarios con la apertura de las cuentas bancarias explicadas en el párrafo precedente. Además, consultado el Banco Agrario de Colombia durante la elaboración de la minuta, la entidad también manifestó la posibilidad de acceder a estas cuentas.

Aunque estos productos son usuales en el sector financiero, si la entidad advierte dificultades para la apertura de las cuentas previstas en las opciones 1 y 3 de la cláusula 7, debe considerar que estas alternativas se encuentran entre corchetes y resaltadas en gris. En consecuencia, como establece el encabezado de la “Minuta Tipo”, las entidades públicas pueden modificar su contenido en función de la necesidad específica. Dependiendo de las restricciones, corresponde a la entidad contratante determinar las características de las cuentas bancarias en las que se realizarán los giros para ejecución del proyecto, pues estas no son objeto de validación por parte de Colombia Compra Eficiente.

CLÁUSULA 8. MANEJO DE LOS RECURSOS

La “Cláusula 8. Manejo de los recursos” dispone de tres [3] alternativas para la ejecución y manejo de los recursos, que se depositen en las cuentas de manejo conjunto o patrimonio autónomo, según la opción que escojan las entidades al momento de diligenciar la cláusula 7 para el giro de los recursos, en otras palabras, en esta cláusula la opción a escoger debe guardar correspondencia con la opción de giro de recursos que se haya escogido al diligenciar la cláusula 7 de la minuta tipo.

¹⁹ Concepto 2013010362-001 del 18 de marzo de 2013, Superintendencia Financiera

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Al respecto, es necesario advertir que se incurrió en una imprecisión en la digitación, por lo que la cuenta a la que se refiere el punto [I] del parágrafo 1, debe ser abierta en una entidad financiera autorizada por la Superintendencia Financiera, y no necesariamente en una "Entidad Estatal financiera". En consecuencia, la entidad financiera que realizará la administración de los recursos puede ser seleccionada de forma discrecional, sin que medie si es de carácter público o privado.

En cualquiera de las tres [3] opciones para el manejo de los recursos de la cláusula 8 de la "Minuta Tipo", se establece que la entidad "podrá adicionar condiciones para el manejo de los recursos siempre y cuando no estén en contra de las establecidas en la minuta y/o las condiciones del contrato de fiducia, según corresponda". Por lo tanto, sin perjuicio de la inalterabilidad que se predica de las reglas contenidas en los documentos tipo, la entidad se encuentra facultada para establecer condiciones adicionales para el manejo de los recursos, que no resulten contrarias al contenido de la "Minuta Tipo".

CLÁUSULA 9. FORMA DE USO Y DISPOSICIÓN DE LOS RECURSOS POR PARTE DEL OAC

En esta cláusula se establecen las condiciones bajo las cuales los organismos de acción comunal pueden hacer uso y disposición de los recursos del convenio para cumplir con las obligaciones que se contraigan con terceros en virtud del Convenio Solidario, para lo cual en cualquier caso y teniendo en cuenta que tanto en las cuentas de manejo dual o en el patrimonio autónomo para la disposición de los recursos se requiere de la aprobación del interventor y/o supervisor del convenio solidario, el organismo de acción comunal deberá solicitar a los terceros con quienes tenga obligaciones a cargo del convenio los siguientes documentos:

- Cuenta de cobro y/o factura emitida por el tercero que realizó el cobro
- Soporte de pago de seguridad social del prestador del bien o servicio que presenta la cuenta de cobro y/o factura
- Informes parciales o totales de ejecución de las actividades realizadas por el prestador del bien o servicio.
- Certificación de cuenta bancaria o billetera digital a nombre del prestador del bien o servicio a donde se girará el pago

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CLÁUSULA 12. VIGILANCIA Y CONTROL

Frente a los convenios solidarios suscrito con Organismos de Acción Comunal, no cabe duda de que, las Entidades Estatales que lo suscriban les asiste el deber de vigilar la correcta ejecución del objeto acordado y de proteger tanto los derechos de la propia entidad como los del Organismo de Acción Comunal y de terceros que puedan verse afectados por la ejecución del dicho convenio.

De esta forma, se deberá contar o disponer de servidores públicos o contratistas que cuenten con la idoneidad técnica, administrativa y contable para vigilar el cumplimiento de las obligaciones pactadas por las partes y apoyar al Organismo de Acción Comunal, en la ejecución de las obras.

Por lo anterior, se incorporó en la Minuta Tipo de Convenio Solidario Obra la "Cláusula 12 Vigilancia y Control", que contiene un aparte [entre corchetes y resaltado en gris] en el cual, la Entidad debe incluir la figura [interventor y/o supervisor] que realizará la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de las partes y el control de las actividades técnicas, administrativas, financieras y ambientales de las intervenciones derivadas del objeto del convenio.

Aclaración sobre la cláusula:

Sin perjuicio de que la supervisión sea ejercida directamente por la Entidad Estatal, frente a los convenios solidarios cuyo objeto sea exclusivamente la ejecución de obras hasta por la menor cuantía, no le asiste a la Entidad Estatal la obligación de contratar un tercero interventor de conformidad con el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el parágrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, pues este sólo es obligatorio en obras cuya contratación se origine de procesos de selección por licitación pública.

En todo caso, la Entidad podrá contratar apoyo a la supervisión, cuando lo considerarlo necesario o que no cuenten con el profesional idóneo para realizar esta actividad, esto, debida justificación en los documentos precontractuales y según lo indicado en la Ley 1474 de 2011.

CLÁUSULAS 17. GARANTÍAS

La "cláusula 17 "Garantías" de la Minuta Tipo de Convenio Solidario para la Ejecución de Obras, da la posibilidad a las Entidades Estatales de incluir o no, amparos para la ejecución de la obra.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Aclaración de la cláusula:

Si la entidad de conformidad con la justificación incluida en los estudios previos no considera necesario exigir garantías, así lo dejara por sentado en el primer inciso de la cláusula 17 que se encuentra [entre corchetes y resaltado en gris].

Si la entidad como resultado de la etapa precontractual encuentra la necesidad y pertinencia de establecer garantías, podrá realizarlo incluyendo la respetiva justificación y deberá diligenciar el segundo inciso de la cláusula 17 que se encuentra [entre corchetes y resaltado en gris], en donde deberá establecer:

- Las garantías exigibles,
- Los amparos,
- Los montos y
- La vigencia

Cuando la Entidad incorpore garantías, se establece en los numerales 17.1, 17.2 y 17.3 a **modo indicativo**, las siguientes garantías que podría solicitar: "Garantía de cumplimiento", Garantía de estabilidad de la obra y periodo de garantía" y "Garantía de responsabilidad civil extracontractual".

CLÁUSULA 20. CESIÓN

La "Cláusula 20 Cesión" de la Minuta Tipo de Convenio Solidario de obra, dispone que el Organismo de Acción Comunal, no podrá ceder los derechos y obligaciones emanados del Convenio, sin el consentimiento previo y expreso de la Entidad Estatal. Asimismo, menciona que la Entidad puede reservarse las razones que tenga para negar la cesión.

Aclaración sobre la cláusula:

Según el Parágrafo 1 de la cláusula 20, únicamente procede en los casos en que el cesionario acredite las mismas condiciones con las que cuenta el

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

cedente, en el marco de lo establecido en el artículo 2 del Decreto 2350 de 2003 y el artículo 9²⁰ de la Ley 2166 de 2021.

Esta condición obedece a las características particulares que tienen las partes del convenio solidario, en especial la necesidad de ostentar la condición de ser organismo de acción comunal, a la cual a su vez se le suma el requisito de que el organismo tenga jurisdicción en el lugar de ejecución del convenio.

CLÁUSULA 21. SUBCONTRATACIÓN

La "Cláusula 21 Subcontratación" contenida en la de la Minuta Tipo de Convenio Solidario de Obra, prohíbe expresamente la subcontratación en la ejecución del convenio, la cual se entiende en los términos que allí se establece.

No obstante, la cláusula, también establece que, podrá contratarse personal y los suministros necesarios para la ejecución de la obra, de acuerdo con el Anexo 1- Especificaciones Técnicas del presente convenio.

CLÁUSULA 24. LUGAR DE EJECUCION Y DOMICILIO CONTRACTUAL

En esta cláusula se solicita incluir la información del lugar de ejecución, la cual corresponde al sitio exacto en donde se realizara la obra o las obras objeto del convenio solidario, adicional a ello también se debe indicar la ciudad o municipio donde funcionara el domicilio contractual de las partes para efectos legales.

Es importante tener en cuenta de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 2166 de 2021 cada organismo de acción comunal desarrollara sus actividades dentro de un territorio delimitado, en consecuencia, ningún organismo de acción comunal podrá adelantar la ejecución de convenios solidarios fuera del territorio en el cual desarrolla sus actividades, pues lo que se busca es favorecer cada comunidad de forma específica, y no convertir a los organismos de acción comunal en contratistas con carácter oneroso que vayan por todo el país.

CLÁUSULA 25. DOCUMENTOS

²⁰ Esta norma puede consultarse en el siguiente enlace:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2166_2021.html

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Esta cláusula especifica los documentos que hacen parte integral de la minuta tipo de convenio solidario, y por ende generan efectos y obligaciones jurídicas entre las partes; cabe resaltar que aparte de los documentos allí listados, las entidades pueden relacionar documentos adicionales que sean de observancia necesaria para los organismos de acción comunal durante la ejecución del convenio, tales como manuales o guías técnicas de construcción.

Es importante destacar que, a pesar de no estar listados en la cláusula, componen también el convenio solidario, como documentos precontractuales, entre otros, los documentos que la entidad solicite al organismo de acción comunal para acreditar su existencia e idoneidad, por lo cual las entidades estatales tendrán total libertad respecto de la exigencia de estos documentos, según considere puedan ser los pertinentes para acreditar estas situaciones.

CLÁUSULA 26. PUBLICACIÓN

Esta cláusula se incluye como medida recordatoria a las Entidades Estatales para el cumplimiento de su deber de publicidad en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP –, dependiendo la entidad estatal que celebre el convenio se determinara si se está obligada a publicar en SECOP I o II, o cualquier otro sistema que los sustituya o remplace.

Adicional a lo anterior, con esta cláusula y en virtud del apoyo que debe brindar la entidad estatal al organismo de acción comunal, surge el deber a las entidades de brindar acompañamiento y asistencia a los organismos de acción comunal en la apertura de usuarios en SECOP y en todo lo relacionado con el cargue y suscripción a través de la plataforma por parte de los organismos.

10.6. ANEXOS DEL DOCUMENTO TIPO

El documento tipo para la contratación directa de Convenios Solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal, contiene dos anexos “Especificaciones técnicas” y “Análisis del sector” que incluyen los aspectos particulares del convenio, los cuales deben ser estructurados por la entidad en la fase de planeación.

10.7. ANEXO 1 – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

El “Anexo 1 – Especificaciones técnicas” hace parte de los documentos del proceso y en este las Entidades Estatales pueden incluir, las especificaciones y características establecidas en el estudio previo realizado, con lo cual se describirán cada uno de los componentes técnicos de la obra objeto del Convenio Solidario, en los aspectos incluidos [entre corchetes y resaltado en gris].

Aclaración:

En el numeral “13. Documentos técnicos adicionales” del Anexo 1, dispone que la entidad estatal podrá incluir o hacer referencia a documentos técnicos adicionales como manuales, guías, apéndices, anexos o similares de acuerdo con las características técnicas requeridas para la ejecución del Convenio Solidario y que deberán ser tenidas en cuenta por el Organismo de Acción Comunal.

En ese sentido, es necesario que los organismos de acción comunal previo a la suscripción del convenio solidario realicen la revisión a detalle de este anexo, para que puedan verificar las condiciones en las que deben adelantar la ejecución de la obra, y en especial conocer las obligaciones que le pueden ser asignadas en relación con tramites de permisos y licencias que sean necesarios para la ejecución de las obras o si por el contrario ya la entidad cuenta con estos.

10.8. ANEXO 2 – ANÁLISIS DEL SECTOR

El “Anexo 2 – Análisis del sector” hace parte de los documentos del proceso y en este las Entidades Estatales pueden incluir, modificar o exigir condiciones que consideren necesarias para la celebración del convenio.

De esta forma, en el Anexo se establecen 6 numerales que debe diligenciar la entidad estatal, conforme con las indicaciones que allí se encuentran establecidas.

Aclaración:

Como se indicó en primer párrafo de este numeral, y conforme con la nota general contenida en el anexo, la Entidad Estatal puede agregar los demás numerales que estime pertinentes, observando los lineamientos establecidos en Guía para la Elaboración de Estudios del Sector expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Es importante que este análisis del sector sea desarrollado de forma acuciosa y detallada por la entidad estatal, en donde en especial se identifiquen y se relacionen las condiciones de idoneidad y territorialidad del organismo de acción comunal con quien se va a suscribir el convenio solidario.

10.9. MATRIZ DE RIESGOS

El documento tipo para la contratación directa de Convenios Solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal, se conforma de una Matriz de Riesgo que debe diligenciar la entidad en la fase de planeación del convenio.

La Matriz, debe diligenciarse atendiendo la definición de Riesgo que allí se establece, esto es, "la probabilidad de ocurrencia de eventos aleatorios que afecten el desarrollo del mismo, generando una variación sobre el resultado esperado, tanto en relación con los costos como con las actividades a desarrollar en la ejecución del convenio".

La entidad en la Matriz de riesgos de acuerdo con el procedimiento establecerá la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el convenio, teniendo en cuenta la naturaleza del convenio y los riesgos inherentes al mismo.

A continuación, se presenta la matriz de riesgo dispuesta en el documento tipo, a la cual, de forma indicativa -para efectos de esta guía- se agregó entre [corchetes y resaltado en gris], algunos aspectos que debe tener en cuenta la Entidad para su diligenciamiento:

No.	Clase	Fuente	Etapa	Tipo	Descripción Consecuencia de la ocurrencia	Probabilidad	Impacto	Valoración del	Categoría	¿A quién se le Tratamiento/	Impacto después del tratamiento	¿Afecta la	Persona	Fecha estimada en que se	Monitoreo y revisión
-----	-------	--------	-------	------	---	--------------	---------	----------------	-----------	--------------------------------	---------------------------------------	------------	---------	-----------------------------	-------------------------

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

[Numerar consecutivamente empezando en 1]	[General/Específico]	[Interno/Externo]	[Planeación/Selección/Contratación/Ejecución]	[Económico/ Social o político/ Operacional/ Financiero/ Regulatorio/ De la naturaleza/ Ambiental/ Tecnológico]	[Describir el Riesgo]	[Describir la consecuencia de la ocurrencia del evento]	[1/2/3/4/5]	[1/2/3/4/5]	[2/3/4/5/6/7/8/9/10]	[Bajo/Medio/Alto/Extremo]	[Entidad Estatal/Contratista]	[Describir el tratamiento o control a ser]	[1/2/3/4/5]	[1/2/3/4/5]	[2/3/4/5/6/7/8/9/10]	[Bajo/Medio/Alto/Extremo]	[Sí/No]	[Entidad Estatal/Contratista]	[Incluir fecha o evento con el cual se inicia el tratamiento]	[Definir la forma de realizar el monitoreo]	[Definir la periodicidad del monitoreo]
													Probabilidad	Impacto	Valoración del	Categoría				¿Cómo se realiza el monitoreo?	Periodicidad

11. PUBLICACIÓN EN SECOP

Todos los convenios solidarios que celebren las entidades que manejen recursos públicos deben estar registrados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II. Esto significa que si una entidad pública celebra un convenio solidario, todo el proceso debe llevarse a cabo a través de este sistema. Esto, asegura la transparencia en el proceso, el acceso a proveedores y el cumplimiento de los requisitos legales, especialmente cuando se trata de la utilización de recursos públicos

12. MANO DE OBRA LOCAL

Debe promover el empleo local y contratar para la mano de obra y demás servicios requeridos con habitantes de la comunidad a la que pertenece.

En el desarrollo del convenio, el OAC deberá contratar mano de obra de la comunidad para ejecutar el proyecto, cumplir con las leyes y reglamentos de salud ocupacional y seguridad industrial, así como con las obligaciones laborales, tributarias y ambientales a su cargo.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

13. CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO

El cumplimiento de las obligaciones es fundamental para que el convenio cumpla con su objetivo que redunda en el beneficio a la comunidad a través de obras de calidad, manejo transparente de los recursos.

el incumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en el convenio y sus anexos puede generar multas, así como el pago de la cláusula penal.

14. LIQUIDACIÓN DEL CONVENIO

Una vez cumplidas las obligaciones y ejecutadas las obras en el plazo convenido, las partes liquidarán el convenio solidario. En esta etapa se realiza una evaluación de la ejecución de las obras en las condiciones estipuladas y el impacto de las acciones realizadas.

La liquidación debe hacerse en unos plazos específicos que están definidos en la minuta del convenio.

15. PREGUNTAS FRECUENTES

¿Si una entidad pretende ejecutar una obra de gran envergadura, podrá contratar esta por medio de un convenio solidario?

No, el legislador ya estableció un límite a la cuantía de las obras que se pretenda ejecutar por medio de convenios solidarios, esto es, que no exceda la menor cuantía. Vale resaltar que esto fue modificado vía artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, en tanto que, antes de la expedición de esta norma el límite estaba fijado en obras que no excedan la mínima cuantía.

¿Cuál es el límite al valor de los convenios solidarios que se celebran en virtud del numeral 16 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994?

El Decreto 092 de 2017 desarrolla el artículo precitado y en este se expresa que los estos convenios solidarios celebrados bajo este régimen, independientemente de su cuantía, no debe reflejar relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

¿Cómo debe ser tasado el valor total del convenio solidario?

Para determinar el tope de la menor cuantía de la Entidad Estatal, se atenderá lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. De igual forma, 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.

¿Cuáles fueron las modificaciones que se introdujo a esta modalidad producto de la expedición de la Ley 2166 de 2021?

- i) Se eleva la cuantía de las obras que se pueden ejecutar de mínima a la menor cuantía de la entidad.
- ii) Se amplían los sujetos a los cuales va dirigida la norma. En principio solo se incluían los entes territoriales del orden departamental, municipal o distrital. Esta norma amplió este supuesto para incluir a las entidades del orden nacional.
- iii) La norma anterior solo permitía la celebración de estos convenios con Juntas de Acción Comunal, sin embargo, el legislador amplió este aspecto a todos los Organismos de Acción Comunal.

¿En virtud de la nueva Ley 2166 de 2021, las Juntas de Acción Comunal podrán seguir celebrando convenios solidarios?

Si, esta Ley amplió los sujetos que tienen capacidad jurídica para celebrar convenios solidarios, de modo que sigue incluyendo a las Juntas de Acción Comunal. Al respecto el artículo 7º de la precitada Ley establece que los Organismos de Acción Comunal del primer hasta el cuarto grado pueden suscribir estos convenios, siendo el primer grado las Juntas de Acción Comunal y las Juntas de Vivienda Comunal.

¿Las Juntas de Acción Comunal puede celebrar convenios solidarios por fuera de su delimitación territorial?

No, con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto, no podrán ejecutar obras por fuera de esta.

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Sólo así se garantiza que el desarrollo de la comunidad se dé a través de un proceso territorial que integre los esfuerzos de su población, estos organismos y el Estado.

Ahora bien, de las nuevas figuras de las asociaciones, federaciones y confederaciones que pueden celebrar convenios solidarios, tampoco se puede decir que una Junta de Acción Comunal pueda celebrar convenios por fuera de su territorio, pues la capacidad jurídica que le otorgó el legislador ha sido a estos modos asociativos de Organismos de Acción Comunal y no individualmente a las Juntas de Acción Comunal por fuera de su territorio.

¿Los Organismos de Acción Comunal tienen alguna obligación respecto de las personas que habitan en la comunidad?

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

¿Los convenios solidarios solo pueden ser celebrados entre los organismos de acción comunal y las entidades del orden departamental, municipal o distrital, así como, las entidades del orden nacional?

Si lo que se busca es la ejecución de obras, el parágrafo 4° del artículo 3° de la Ley 136 de 1994 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, limita la celebración de convenios solidarios de hasta la menor cuantía a Organismos de Acción Comunal.

Sin embargo, en lo concerniente al impulso de programas y actividades de interés público acordes con a los planes de desarrollo territorial aplicable, en donde figura como fuente legal el numeral 16 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, expresa que podrán celebrar estos convenios solidarios, los municipios y distritos con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio.

¿Las Entidades Estatales se encuentran obligadas a publicar en el SECOP los convenios solidarios del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021?

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

La entidad estatal tiene la obligación de publicar en el Sistema Electrónico de la Contratación Pública – SECOP los documentos de todas sus actuaciones contractuales en el marco del convenio solidario. Así mismo, el Organismo de Acción Comunal deberá facilitar todos los documentos que puedan generarse durante la etapa previa de verificación de idoneidad y hasta la celebración, ejecución y liquidación del convenio solidario.

¿Los Organismos de Acción Comunal para la suscripción de convenios solidarios deben contar con usuario en el SECOP?

La necesidad de registro por parte del Organismo de Acción Comunal como usuario en el SECOP solo será necesaria en el evento en que la Entidad Estatal este obligada a adelantar sus procesos a través de la plataforma SECOP II, dado que se trata de una plataforma de contratación en línea transaccional que requiere cuentas para las entidades estatales y los contratistas.

¿Aplica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la celebración de convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal?

Sí. A los miembros y dignatarios que representen los intereses de los Organismos de Acción Comunal en el marco del convenio solidario, les será aplicable el régimen de inhabilidades e incompatibilidades dispuesto en la Constitución Política y en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

¿Existen documentos tipo para la celebración de convenios solidarios?

Sí. Con fundamento en la competencia establecida en el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 -adicionada por la Ley 222 de 2020, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente expidió la Resolución 358 del 30 de junio de 2023 por medio de la cual se adoptan los documentos tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal. Estos documentos, tienen como fundamento normativo el artículo 95 "Convenios solidario" de la Ley 2166 de 2021.

¿En el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor

GUIA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

cuantía con Organismos de Acción Comunal, puede otorgarse anticipo y de pago anticipado?

No es posible establecer un anticipo o un pago anticipado, dado que no se trata de un contrato conmutativo, en el que se establece un valor del contrato como contraprestación que la entidad pública le entregue al contratista para la ejecución del contrato. Por el contrario, el objetivo de los convenios solidarios es esfuerzos institucionales, comunales y sociales para llevar a cabo obras que satisfagan necesidades del territorio. De esta forma, no se habla de pagos sino de aportes de las partes y de giros de los recursos para la correcta ejecución del convenio. Por esto, no procede bajo ninguna figura la el anticipo o pago anticipado.

En el caso del documento tipo para convenios solidarios, se incluyó la "Cláusula 7 Giro de los recursos" que establece tres (3) opciones para que la Entidad Estatal decida el mecanismo que más se adecúe a la necesidad y características propias de cada convenio solidario que pretenda adelantar.

¿Deben exigirse garantías en los convenios solidarios del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021?

La Entidad Estatal es quien debe determinar la exigencia de garantías. Si como resultado de la etapa precontractual la Entidad encuentra la necesidad y pertinencia de establecer garantías podrá exigir las incluyendo la respectiva justificación.