**CONVENIOS SOLIDARIOS – Suscripción – Entidades estatales – Orden nacional – Posibilidad – Ley 1955 de 2019**

Con la expedición de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ “, el artículo 128 adicionó el parágrafo 5 al artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, e incluyó la posibilidad de que los convenios solidarios sean “(…) celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo”.

El nuevo parágrafo extendió la posibilidad a que las entidades del orden nacional celebren convenios solidarios con los organismos de acción comunal para ejecutar cualquier objeto, incluido la construcción de obras, siempre que las actividades o el objeto del convenio esté relacionado con en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Bogotá D.C., **10/09/2019 Hora 20:28:27s**

# N° Radicado: 2201913000006708

Señor

# Abdón Sanchez Castillo

Ciudad

|  |  |
| --- | --- |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # 4201913000006135 |
| **Temas:** | Convenios solidarios, Ley 1955 de 2019 |
| **Tipo de asunto consultado:** | Aplicación del artículo 128 de la Ley 1955 de 2019 en concordancia con la Ley 1551 de 2012. |

Estimado señor Sanchez,

La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, responde su consulta del 20 de agosto de 2019, en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011. Su consulta fue remitida por el Departamento Nacional de Planeación mediante radicado No. 20193200527511.

# Problema planteado

“Por medio de la presente solicito de su colaboración para saber, ¿si los convenios solidarios que pueden celebrar las entidades de orden nacional de que trata el artículo 128 de la ley 1955 del año 2019 son solo para obra o si se puede realizar otro tipo de contratos?”.

# Consideraciones

La Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, establece en el artículo 3 las funciones de los municipios, entre las cuales se encuentra la celebración de convenios solidarios:

Artículo 3o. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: (...)

16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.

(...)

De lo anterior se advierte que los municipios y distritos pueden celebrar convenios solidarios con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones del territorio, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política de Colombia[[1]](#footnote-1) y de conformidad con la normativa que reglamenta el mencionado artículo.

A su vez, el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, definió los convenios solidarios 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”. De ahí que los municipios y distritos puedan celebrar convenios solidarios: i) para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas en la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo, ii) para la construcción de obras, y iii) para la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. Así las cosas, y de conformidad con las normas citadas se concluye que es posible celebrar convenios solidarios para ejecutar cualquiera de los objetos antes referidos, lo cual no limita el objeto únicamente a la construcción de obras.

Posteriormente, la Ley 1551 de 2012, en el artículo 6, modificó el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, en lo referente a los convenios solidarios, de modo que extendió la posibilidad que tienen los entes del nivel departamental para celebrar dichos convenios con las juntas de acción comunal de acuerdo con lo establecido el parágrafo 4:

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

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.

Dicho parágrafo estableció una subregla en la cual los convenios solidarios solo pueden celebrarse de manera directa por los entes del nivel departamental y municipal con las juntas de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. En otras palabras, del contenido del parágrafo 4 se deduce que el legislador estableció un trámite preferencial que no requiere adelantar proceso competitivo para celebrar convenios solidarios cuyo objeto sea ejecutar obras hasta por la mínima cuantía con las juntas de acción comunal.

Lo anterior encuentra concordancia con las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional, en la sentencia C-126 del 9 de marzo de 2016, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en la cual se demandó la inconstitucionalidad parcial del parágrafo 4º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012, por considerar que vulneraba el principio democrático de participación, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política, en la medida en que restringir la celebración de convenios solidarios a cuantías determinadas limita la participación comunitaria. La Corte concluyó que dicha limitación presupuestal es una manifestación de la libertad de configuración del legislador, la cual le permite actuar dentro los límites para desarrollar normas dentro de su competencia legislativa.

Por lo anterior la expresión demandada es simplemente una manifestación de la libertad de configuración del Legislador, toda vez que si bien establece requisitos para llevar a cabo los convenios solidarios, no hace nugatoria la participación, como se dejó visto en precedencia, por el contrario se contribuye en el cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios en forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país.

La Corporación consideró que la limitación en la cuantía a dichos convenios no es una norma restrictiva, por el contrario constituye una modalidad de contratación en la que les otorga a las juntas de acción comunal una ventaja contractual debido a que no deben someterse a un proceso competitivo. Añadió la corte:

Se considera que para los convenios solidarios es razonable la limitación de la mínima cuantía por cuanto en el régimen general de la Contratación Estatal los contratos que tengan esta característica pueden celebrarse mediante un trámite preferencial que no requiere de licitación pública y así lo establece el artículo 94 de la Ley 1474 de 2011, que adicionó el artículo 2 del Decreto 1150 de 2007 Por lo tanto lo que consagra la norma demandada es un desarrollo de la modalidad de contratación en asuntos de mínima cuantía, en la cual no es necesario realizar un proceso licitatorio y sí permite maximizar la participación de las juntas de acción comunal en el desarrollo de obras que afecten a su comunidad.

Con la expedición de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’ “, el artículo 128 adicionó el parágrafo 5 al artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, e incluyó la posibilidad de que los convenios solidarios sean “(…) celebrados entre las entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal para la ejecución de proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo”.

En este sentido, el nuevo parágrafo extendió la posibilidad a que las entidades del orden nacional celebren convenios solidarios con los organismos de acción comunal para ejecutar cualquier objeto, incluido la construcción de obras, siempre que las actividades o el objeto del convenio esté relacionado con en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

En otras palabras, la Ley 1955 de 2019 amplió la posibilidad de celebrar esta clase de convenios a las entidades del orden nacional, que no podían hacerlo con la normativa anterior y no quedaron restringidos a un objeto contractual específico como sí sucede con lo previsto en el parágrafo 4, precepto que en todo caso no se debe armonizar con el nuevo parágrafo introducido con la Ley 1955 de 2019.

# Respuesta

De acuerdo con el parágrafo 5, adicionado al artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, y de conformidad con el numeral 16 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, las entidades del orden nacional pueden suscribir convenios solidarios con los organismos de acción comunal para construir obras, satisfacer necesidades y aspiraciones comunitarias y ejecutar proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Lo anterior quiere decir que dichas entidades podrán ejecutar cualquier objeto contractual siempre que esté acorde con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Laura Cuenca Suárez.

1. Constitución Política de Colombia. “Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

   “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”. [↑](#footnote-ref-1)