



**Colombia
Compra Eficiente**

**GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN
DE CONVENIOS SOLIDARIOS**





Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Director General
Cristóbal Padilla Tejeda

Secretario General (E)
Richard Ariel Bedoya De Moya

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



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	Pág 06
2. OBJETIVO	Pág 08
3. ALCANCE	Pág 08
4. NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	Pág 09
5. LOS CONVENIOS SOLIDARIOS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN Y DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES	Pág 11
6. REGÍMENES JURÍDICOS DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	Pág 14
6.1. Primer Régimen – Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021	Pág 14
6.2. Segundo Régimen – Decreto 092 de 2017 y artículo 3 de la Ley 136 de 1994	Pág 18
6.3. Tercer Régimen – Artículo 63 de la Ley 2166 y artículo 141 de la Ley 136 de 1994	Pág 20
7. ASPECTOS GENERALES DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	Pág 23
7.1. Identificación del régimen aplicable para celebrar los convenios solidarios	Pág 23
7.2. Requisitos de idoneidad para la ejecución de Convenios Solidarios	Pág 24
7.3. No obligatoriedad del Registro Único de Proponentes –RUP-	Pág 25
7.4. Documentos tipo para la celebración de convenios solidarios	Pág 25
7.5. Publicidad de los convenios solidarios	Pág 27
7.6. Determinación del valor total del convenio solidario	Pág 29
7.7. Aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades	Pág 29
7.8. Ámbito territorial para la suscripción de los convenios solidarios	Pág 29
7.9. Ejecución de los convenios solidarios con habitantes de la comunidad	Pág 30
7.10. Imposibilidad de otorgar anticipo	Pág 30
7.11. Constitución de garantías en los convenios solidarios	Pág 32



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CONTENIDO

8. VIGILANCIA DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS	Pág 33
8.1. Supervisión	Pág 34
8.2. Interventoría	Pág 35
8.3. Interventoría social	Pág 38
9. GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO	Pág 39



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 esta línea, 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 párrafo 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 la 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. Sistema de Compra y Contratación Pública, siendo sus principales destinatarios los siguientes:

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

¹Constitución 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.

²Constitución 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.

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

históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de 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 comunal y otros actores de la Economía Popular y Comunitaria, 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.

⁴Departamento 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>



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

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 celebración de convenios solidarios.

De acuerdo con este propósito, la Guía brinda información sobre los aspectos esenciales relacionados con la implementación de los convenios solidarios, e incluye recomendaciones y buenas prácticas que servirán de orientación a 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 efectiva, transparente y conforme a la normativa vigente, obteniendo los resultados propuestos al momento de su celebración.

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 la 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, el presente documento constituye un instrumento de orientación en los términos dispuestos para ello por el decreto 1600 de 2024, 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.



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

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. NATURALEZA JURIDICA DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

La contratación estatal es un instrumento fundamental para la ejecución del gasto público, cuyo objetivo principal es 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 públicas⁵. 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 los cuales particulares o empresas privadas suministran a las Entidades Estatales bienes, obras o servicios que se requieren para cumplir con sus funciones. A cambio, reciben una contraprestación en dinero financiada con recursos públicos. En ese contexto, estos contratos estatales son considerados negocios jurídicos conmutativos, en los que los particulares ejecutan tareas con independencia técnica.

Sin embargo, surgen los convenios solidarios como una alternativa a los contratos estatales tradicionales. Esto en la medida que, los convenios solidarios como instrumentos de cooperación permiten a las Entidades Estatales articularse con diferentes organizaciones de la sociedad civil, como organismos de acción comunal,

⁵Corte 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).

entidades sin ánimo de lucro, cabildos indígenas y otras asociaciones civiles residentes en el territorio. La finalidad de estos convenios es que las comunidades participen directamente en la ejecución de proyectos destinados a satisfacer sus necesidades.

De acuerdo con el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994⁶, modificado por la Ley 2166 de 2021, los convenios solidarios son un mecanismo mediante el cual las Entidades Estatales y la comunidad complementen esfuerzos con el fin de satisfacer las necesidades y aspiraciones de un grupo poblacional definido. Estos acuerdos pueden ser celebrados por Entidades Estatales del orden municipal, distrital, departamental o nacional, con diferentes organizaciones y asociaciones civiles.

El objetivo principal de estos convenios es promover la colaboración entre el Estado y la sociedad civil, permitiendo que las comunidades participen activamente en la ejecución de proyectos que beneficien directamente a su entorno. La finalidad no es generar utilidad económica para las organizaciones ejecutoras, sino obtener beneficios tangibles para la comunidad, fortaleciendo su desarrollo y bienestar.

En este punto, es necesario resaltar que la celebración de convenios solidarios no se basa en la lógica de provisión de bienes, obras o servicios, sino en relaciones de cooperación con las comunidades beneficiarias. Esta naturaleza cooperativa implica que las organizaciones que ejecutan este tipo de convenios no obtendrán un lucro por su ejecución, pues su finalidad no es generar una utilidad económica. En cambio, la contraprestación que se recibirá por el convenio será el beneficio tangible que reporte a la comunidad que busca apoyar y satisfacer.

⁶Según 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”.

Los convenios solidarios los pueden suscribir:

Por parte de las Entidades Públicas	Por parte de particulares
Entidades del orden nacional.	Organismos de acción comunal.
Entidades del orden departamental.	Entidades sin ánimo de lucro.
Entidades del orden distrital.	Cabildos indígenas, las autoridades y organizaciones indígenas.
Entidades del orden municipal.	Otras organizaciones y asociaciones civiles residentes en el territorio.

5. LOS CONVENIOS SOLIDARIOS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN Y DE SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE LAS COMUNIDADES

El artículo 38 de la Constitución de Colombia garantiza el derecho de libre asociación para que las personas puedan desarrollar actividades en sociedad, promoviendo una sociedad civil más participativa. Además, los artículos 103 y 355 del mismo libro, permiten que las organizaciones civiles no solo vigilen y controlen, sino que también intervengan en actividades del Estado.

En ese contexto, los convenios solidarios se constituyen como instrumento dentro del Sistema de Compras y Contratación Pública que apuntan a la satisfacción de necesidades y a la garantía de derechos de las comunidades residentes en un territorio, al tiempo que materializa el principio de participación ciudadana y el fortalece el tejido social en los territorios. De esta manera, es posible identificar dos objetivos principales en la celebración de este tipo de instrumentos: i) la satisfacción de las necesidades de las comunidades por ellas mismas y; ii) la materialización de la participación ciudadana. Estos objetivos deben ser el punto de partida al momento de planear la celebración de los convenios solidarios y su ejecución.

Respecto al primer objetivo, debe señalarse que los convenios solidarios fomentan que los ciudadanos tengan un papel más activo en el desarrollo local, permitiendo que las comunidades participen en la ejecución de obras y proyectos que beneficien su entorno. Ejemplo de ello es la Ley 2166 de 2021, la cual, en su artículo 95, autoriza la suscripción de convenios solidarios de manera directa con Organismos de Acción Comunal, con el objetivo de garantizar la participación y vinculación de estos Organismos en la ejecución de obras y proyectos para el desarrollo y beneficio de sus comunidades.

Adicionalmente, los convenios solidarios buscan superar las barreras de entrada al Sistema de Compras y Contratación Pública de los ciudadanos, facilitando la ejecución de proyectos que beneficien directamente a las comunidades por ellas mismas.

En relación con el principio de participación se afirma que, este no solo implica mecanismos electorales –como referendos o consultas populares– sino también la posibilidad de que los ciudadanos participen en decisiones que afectan su vida cotidiana. 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 gubernamentales⁷.

⁷Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 2015 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.

Los convenios solidarios son una de las expresiones de un proceso de participación ciudadana cuyo objeto se vincula al desarrollo comunitario, que puede ser estructurado y desarrollado por organizaciones civiles, en ejercicio de facultades distintas. En atención a lo anterior, se entienden los convenios solidarios como medida afirmativa que impulsa la participación de las comunidades en la satisfacción de los intereses, a través de las diferentes organizaciones civiles con las cuales es posible celebrarlos.

Finalmente, es importante resaltar que, la celebración de convenios solidarios, promovida por normas como las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 2166 de 2021 – las cuales serán analizadas en esta Guía –, emerge en un momento en el que contratación pública se concibe como un mecanismo para promover el Desarrollo Sostenible. Esto, a través de la implementación de acciones afirmativas y 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 ambiente⁸. Es por esto por lo que, 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 estos pueden colaborar con el Estado en función del interés público.

⁸ARROWSMITH, SUE. Políticas horizontales en la contratación pública: una taxonomía, Revista Digital de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 224_227.

6. REGÍMENES JURÍDICOS DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 3 del referido cuerpo normativo, modificado por la Ley 1551 de 2012, los convenios solidarios se definen como “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”.

En este sentido, el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, determina tres alternativas mediante las cuales las entidades territoriales pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal, las cuales se enlistan a continuación:

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 de Acción Comunal y los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal**⁹. El artículo 95 de dicha ley –derogado parcialmente por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 en lo que respecta a la expresión “territoriales”– contempla la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal”.

⁹Ley 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



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

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

- a) Estos convenios solidarios deben celebrarse entre sujetos específicos, es decir, se funda bajo un criterio orgánico: 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.
- b) El objeto contractual de los convenios solidarios son la ejecución de obras, es decir, no pueden estructurarse y celebrarse para desarrollar otros tipos contractuales, como la consultoría, prestación de servicios, suministro, entre otros.



GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

- d)** El valor del convenio no puede superar la menor cuantía de la entidad. Para determinar la menor cuantía de la entidad contratante se definen en función de los presupuestos anuales de las entidades públicas expresados en salarios mínimos legales mensuales, teniendo en cuenta los rangos establecidos en el literal b) del artículo 2.2 de la Ley 1150 de 2007¹⁰, que se resume en el siguiente cuadro:

Tabla No. 1 – Valores de la Menor Cuantía

Presupuesto anual de la Entidad Estatal (SMLMV)	Menor Cuantía (SMLMV)
Igual o mayor a 1,200.000	1.000
Entre 850.000 y 1,200.000	800
Entre 400.000 y 850.000	650
Entre 1,200.000 y 400.000	450
Menos de 120.000	280

Fuente: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente

- d)** El convenio debe tener en cuenta a los habitantes de la comunidad para la ejecución de las obras, esto es, no deben vincular a personas que sean ajenas a la sociedad que se está impactando.
- e)** En el valor total del convenio la entidad puede incluirse los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes regulado 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.

¹⁰ 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.

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”.

- f) Las entidades deben 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 primer régimen de contratación ya se había contemplado en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, el contenido del artículo 95 es más amplio en relación con los sujetos, la cuantía del contrato y la ejecución de dichos convenios. En efecto, el artículo 95 incluye a los “entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” y a los “Organismos de Acción Comunal”. Es decir, conforme a esta Ley podrán celebrar convenios solidarios directamente no solo los entes territoriales del orden departamental, municipal y distrital, sino también las entidades del orden nacional y podrán celebrarse con todos los Organismos de Acción Comunal y no únicamente con las juntas de acción comunal. Además, se amplía la cuantía de los convenios permitiendo que se contraten hasta por la menor cuantía y no solo por la mínima cuantía, como se contempló en un primer momento.



6.2. Segundo Régimen

– Decreto 092 de 2017 y artículo 3 de la Ley 136 de 1994

Un segundo régimen está previsto en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo dispuesto en su artículo 5, que reglamenta otro tipo contractual, como 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 mediante convenios solidarios, en atención a lo dispuesto en el numeral 16 y el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994.

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

- a)** Lo sujetos deben ser, de un lado, municipios y distritos y, de otro, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio.
- b)** El objeto debe enfocarse programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable a la entidad municipio o distrito—.
- c)** El convenio, independientemente de su cuantía, no puede implicar relaciones conmutativas, que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado. Es decir, se prohíbe que dichos convenios emanen intereses onerosos, o produzca obligaciones entre los extremos con equivalencia entre sí, como sucede con los contratos de obra o de suministro. En línea con lo expuesto, resalta la exigencia de determinar con precisión las obligaciones de las partes y los aportes, por lo cual puede estipularse que una de las obligaciones a cargo de una de partes sea lo referente a las labores administrativas necesarias para el desarrollo del objeto contractual.

- d)** La entidad del Estado no puede impartir instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido. Sin embargo, no pueden confundirse las reglas generales que se impartan al contratista por parte de las entidades contratantes en el marco del seguimiento y control a la ejecución contractual, con instrucciones precisas para el cumplimiento del objeto¹¹. En otras palabras, no establecer instrucciones precisas no significa que deje de realizar un seguimiento y control a la ejecución del convenio de colaboración.

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 7 y 8 del Decreto. De acuerdo con esto, para la celebración de convenios de acuerdo con este régimen debe surtirse proceso de selección plural y competitiva, cuando en los estudios del sector se identifique que existen más organizaciones comunales que pueden ejecutar el objeto, de conformidad con lo contemplado en el artículo 4 del Decreto 092 de 2017.



¹¹Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Pág. 9.

6.3. Tercer Régimen – Artículo 63 de la Ley 2166 y artículo 141 de la Ley 136 de 1994

El tercer régimen encuentra su fundamento en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021¹² y el artículo 141 de la Ley 136 de 1994¹³. En efecto, el párrafo 2 del artículo 63 ibidem permite la celebración de convenios solidarios con organismos de acción comunal con la finalidad de que estos se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal mediante: i) su participación en el ejercicio de sus funciones, ii) la prestación de bienes y servicios o iii) la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

Además, las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal podrán ejecutar los 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. Sin embargo, este artículo fue derogado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.

Como se observa, este régimen contempla diversos objetos para la celebración de convenios solidarios, mientras que en contraste, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 permite solo la ejecución de obras.

¹²ARTÍCULO 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.

¹³ARTICULO 141. VINCULACION 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 él 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:

- a)** Frente a los sujetos: por un lado, se trate de entidades del orden municipal, distrital, o nacional, y por otro, los organismos comunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 y artículo 141 de la Ley 136 de 1994.
- b)** El objeto tiene como fin la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas cargo de la administración central o descentralizada, en el que los organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones.
- c)** Frente a sus objetivos, las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal podrán ejecutar los proyectos incluidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.
- d)** En torno a la cuantía, se precisa que el párrafo primero del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 dispone que los organismos de acción comunal podrán contratar con las entidades territoriales hasta por la menor cuantía de dicha entidad de conformidad con la ley.

Se destaca que para la celebración de dichos convenios el inciso primero del citado artículo 63 remite al artículo 141 de la Ley 136 de 1994, en virtud del cual “Los contratos o convenios que se celebren en desarrollo del artículo anterior, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 al 378 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993”. No obstante, se considera que en el caso en que el objeto del convenio involucre únicamente la ejecución una obra por parte de la organización comunal, sin superar el monto de la menor cuantía, la entidad podrá aplicar el régimen previsto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y cumplir con los presupuestos allí contemplados.



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

Las anteriores subreglas de este régimen 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 2022¹⁴. Este artículo dispone que los departamentos podrán vincular a los organismos para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras, con la condición de que 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. De igual modo, la norma dispuso que los convenios que se celebren en desarrollo de este artículo están sujetos a las formalidades o requisitos previstos en la Ley para las entidades públicas.



¹⁴Artículo 139. Vinculación al desarrollo departamental. Los departamentos podrán celebrar convenios con los organismos de acción comunal para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

Existe convenio cuando el organismo de acción comunal aporta 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 que define la Ley 743 de 2002 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. 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.



7. ASPECTOS GENERALES DE LA CELEBRACIÓN DE LOS CONVENIOS SOLIDARIOS

7.1. Identificación del régimen aplicable para celebrar los convenios solidarios

La planeación contractual adquiere relevancia para identificar el régimen aplicable, al ser una herramienta de gerencia pública, que exige estructurar el proceso contractual dedicando tiempo y esfuerzos para elaborar estudios previos, con el fin de determinar la necesidad que pretende satisfacer la entidad estatal y cuál es la mejor manera de hacerlo, consultando el tipo de bienes y servicios que ofrece el mercado y sus características, especificaciones, precios, costos, riesgos, garantías, disponibilidad, oferentes, entre otros. En este caso, debe revisarse cuál es la necesidad de la entidad estatal para identificar si aplica uno de los regímenes de los convenios solidarios:

- El primer régimen busca ejecutar obras cuyo valor no supere a la menor cuantía, 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, de conformidad con el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.
- El segundo régimen es aplicable cuando los municipios o distritos busquen ejecutar programas y actividades establecidas por la Ley para estas entidades territoriales, acorde con sus planes de desarrollo distrital o municipal. Lo anterior, con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017 y el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.
- El tercer régimen regula la posibilidad de celebrar convenios solidarios de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal con organismos de acción comunal con la finalidad de que estos se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal mediante: i) su participación en el ejercicio de sus funciones, ii) la prestación de bienes y servicios o iii) la ejecución de obras públicas cargo de la administración central o descentralizada, de conformidad con el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 y artículo 141 de la Ley 136 de 1994.

7.2. Requisitos de idoneidad para la ejecución de Convenios Solidarios

Las Entidades Estatales deben tener en cuenta las capacidades propias de las organizaciones que puedan suscribir convenios solidarios, para definir los requisitos de idoneidad. Estos requisitos deben ser adecuados y proporcionales al objeto del convenio, el valor del mismo y la naturaleza jurídica de la organización que va a participar de su ejecución, de tal manera que se establezcan unos requisitos que garanticen la idoneidad requerida para ejecutar a satisfacción el objeto, sin establecer barreras para la participación de las organizaciones.

A modo de 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, la experiencia de las personas que integran el equipo de trabajo, entre otros. Sin embargo, la Entidad Estatal debe determinar los criterios de idoneidad teniendo en cuenta el resultado de la “Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad” y la “Guía para la elaboración de estudios del sector”, ya sea para la celebración de convenios solidarios de forma directa, de acuerdo a los regímenes primero o tercero, o en su defecto el régimen segundo que implica procedimientos competitivos, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 2 y siguientes del Decreto 092 de 2017. Esto, con el fin de que responda a las características de los Organismos y no imponga requisitos desproporcionados que limiten su participación.

7.3. No obligatoriedad del Registro Único de Proponentes –RUP–

Para la celebración 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. Sin embargo, la Entidad Estatal puede tener en cuenta el certificado del RUP para revisar los indicadores financieros, así como declaraciones tributarias, como lo contempla la “Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad” expedida por esta Agencia.

7.4. Documentos tipo para la celebración de convenios solidarios

De acuerdo con el artículo 1° 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. Dichos documentos incluyen las condiciones de requisitos habilitantes, factores técnicos, económicos y otros factores de escogencia de carácter obligatorio para las entidades estatales sujetas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente– expidió la Resolución 358 de 2023, “Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”, que tiene como fundamento normativo el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. De tal manera, 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 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, mientras que, para el segundo y tercer régimen ya precitados, al no contar con documentos tipo, las mismas entidades podrán fijar los documentos que usarán en su gestión contractual, teniendo en cuenta la normativa vigente.

A modo de ejemplo, se encuentra que en este Documento Tipo 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.

7.5. Publicidad de los convenios solidarios

El SECOP II es la única versión de la plataforma que permite el registro de proveedores toda vez que es transaccional, siendo necesario que los organismos de acción comunal y demás organizaciones que por su naturaleza celebran convenios solidarios deban registrarse. Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, en su calidad de administradora del Sistema Electrónico para la Contratación Pública estableció en su momento en la Circular Externa No. 1 de 2019 el alcance de la obligatoriedad del SECOP II para el año 2020, previendo expresamente que “todas las entidades del Estado colombiano deberán gestionar en SECOP II los procesos de contratación con ESALES (Decreto 092 de 2017) para lo cual encontrarán habilitado el módulo de régimen especial del SECOP II”¹⁵. En este tipo de supuestos, se encuentra que los convenios solidarios que se suscriban en el marco del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, Decreto 092 de 2017 y el artículo 355 de la Constitución Política deben publicar su actividad contractual en la plataforma SECOP II.

Adicionalmente, si bien la norma no prescribe de manera expresa la totalidad de documentos que deben publicarse, esta Agencia ha dado alcance explicativo a la normativa referente a contratación con ESALES. En este documento, la Agencia señala el Proceso de Contratación en desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política y del Decreto 092 de 2017 requiere de la publicidad oportuna de los Documentos del Proceso; y la publicidad de los subcontratos, de conformidad con los artículos 7 y 9 del Decreto 092 de 2017.

En torno a los Documentos del Proceso, el Decreto 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.1.3.1. dispone que son: “[...] (a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de

¹⁵Circular Externa No. 1 de 2019. En similar sentido, se estableció en la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente, que: “Los Procesos que se realicen en el marco del Decreto 092 de 2017 deben adelantarse en SECOP II en el módulo de “Régimen Especial”, teniendo en cuenta que este decreto consagra en el artículo 9 que las entidades privadas sin ánimo de lucro deben estar registradas en el SECOP. El SECOP II es la única versión de la plataforma que permite el registro de proveedores toda vez que es transaccional. Adicionalmente, el SECOP II es el medio para acreditar los indicadores de idoneidad, eficiencia, economía, eficacia y manejo del Riesgo definidos por la respectiva Entidad Estatal”.

condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”. En tal sentido, se encuentra el deber de publicidad y transparencia de publicar los documentos con ocasión a la ejecución contractual, que si no se hubiesen hecho de los términos dispuestos por el ordenamiento jurídico se incurriría en responsabilidades relacionadas con el incumplimiento del deber legal de publicar en el SECOP. En todo caso, en el momento de celebrar convenios solidarios la entidad estatal independiente del nivel deberá tener en cuenta las circulares expedidas por la Agencia sobre el deber de publicidad en SECOP II o en su defecto en SECOP I, teniendo en cuenta las particularidades y directrices que se exponga.

Por último, se reitera que el deber de publicar los documentos relacionados con la contratación no solo está regulado en las normas del EGCAP. Esto, por cuanto la Ley 1712 de 2014, normativa de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública, señala en el literal g) del artículo 11, que todo sujeto obligado debe publicar sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de sus contratos. Dicha obligación, en principio, fue reglamentada por el Decreto 103 de 2015, hoy compilado en el Decreto 1081 de 2015. Este último señala, en el artículo 2.1.1.2.1.7, que las entidades deberán publicar en el SECOP la información de su gestión contractual.

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 esté 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.



7.6. Determinación del 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.

7.7. Aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades

En lo que respecta a la capacidad jurídica de los sujetos que pueden ejecutar los convenios solidarios, a estos se les aplica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades dispuesto en la Constitución Política y en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993.

7.8. Ámbito territorial para la suscripción de los convenios solidarios

Con base en el principio de participación, el objeto social de Organismos de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto, no podrán ejecutar actividades por fuera de esta. 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 un Organismo 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.

7.9. Ejecución de los convenios solidarios con habitantes de la comunidad

Tratándose de convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal para la ejecución de obras, estos deben contratar a los habitantes de la comunidad para la ejecución. Esto se traduce en que, el respectivo Organismo de Acción Comunal debe procurar vincular a los habitantes de la comunidad a la ejecución de los distintos componentes y/o actividades previstas para la ejecución un convenio solidario, ya sea través en calidad de mano de obra calificada, no califica o como proveedores, en los requerido para la debido ejecución del convenio.

En todo caso, el alcance y la forma de participación de los habitantes de la comunidad en la ejecución de las obras es algo que debe ser delimitado antes de suscribir el convenio, ya que tal participación es un presupuesto de estos convenios, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. En atención a esto se recomienda establecer de manera expresa este aspecto dentro de los Documentos del Proceso.

7.10. Imposibilidad de otorgar anticipo

En materia de contratación pública, el anticipo ha sido definido como “un recurso o suma correspondiente a un porcentaje del valor total del contrato, pactado como contraprestación, que la entidad pública le entrega al contratista para que sea invertida específicamente en la ejecución del contrato y sea manejada generalmente en cuenta separada, con imposición de obligaciones relacionadas con legalización y amortización de la inversión, de suerte que el monto entregado como anticipo no ingresa al patrimonio del contratista sino cuando ha sido debidamente amortizado”¹⁶. En ese

¹⁶CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Rad. (40102). C.P: María Adriana Marín

sentido, esta figura opera como un mecanismo de apalancamiento financiero que permite que la Entidad Estatal contratante le entregue de manera temprana una suma de dinero al contratista con el fin de facilitar el inicio de la ejecución del proyecto, la cual, conforme es amortizada y legalizada, es debitada de la contraprestación pactada.

Con todo, la posibilidad pactar anticipos está sujeta a unas limitaciones establecidas por dos preceptos en particular. De un lado, el inciso primero del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 prescribe que “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato” (Énfasis fuera de texto). Por su parte, el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 consagra una regla especial para el manejo del anticipo, según la cual, cuando se pacte en contratos de obra, concesión o salud, que no sean de menor o mínima cuantía, o en todos aquellos que se realicen por licitación pública, el contratista tiene la obligación de constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable. para el manejo de los recursos desembolsados bajo el mencionado concepto.



Conforme a lo regulado por las disposiciones citadas, el anticipo, al igual que el pago anticipado, son conceptos atados a la contra-prestación que suelen recibir los contratistas en el marco de los contratos conmutativos que ejecutan como una manifestación de la actividad económica que ejercen. Esto significa que, en relaciones jurídico-negociales colaborativas como los convenios solidarios, en las que el ejecutor del proyecto no persigue un ánimo de lucro, no resultan aplicables las figuras de anticipo y pago anticipado, conforme a lo establecido en el inciso primero del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011.

No obstante, lo anterior no significa que, en el marco de convenios solidarios las partes no puedan establecer cláusulas que garanticen el desembolso temprano de recursos, de manera que los organismos de acción de acción comunal y/o organizaciones civiles que funjan como ejecutoras, puedan contar con los recursos necesarios para comenzar el inicio de la ejecución de los proyectos a su cargo. Para estos efectos, se recomienda establecer unos giros atados a las fases del proyecto y el cronograma de ejecución, al igual que unas condiciones administrativas claras y concisas para los desembolsos, que faciliten el entendimiento entre partes del convenio. A modo de ejemplo, 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.

7.11. Constitución de garantías en los convenios solidarios

Conforme a lo estimado en la planeación del proceso contractual, en la matriz de riesgos, y el objeto del contrato, le corresponde a la Entidad Estatal determinar la exigencia de garantías. Si como resultado de la etapa precontractual la Entidad encuentra la necesidad y pertinencia de establecerlas, podrá entonces exigir las incluyendo la respectiva justificación.

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 Estatal como los de las organizaciones civiles en el evento de Convenios Solidarios, así como de terceros que afectarse por la ejecución de este tipo de acuerdos.

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 mediante mecanismos, como la “supervisión” o la “interventoría”, con el fin 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 existe el deber legal de vigilar la ejecución de los convenios solidarios.

Los artículos 4, 5, 12, 14, 26 y 32 de la Ley 80 de 1993 regulan 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 de este, y las condiciones de calidad ofrecidas, entre otros.

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 deben ejercer el control y vigilancia de los convenios solidarios que suscriban, teniendo en cuenta su naturaleza y finalidad. 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 instituciones 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 para la ejecución de obras de menor cuantía, el artículo 95 de la Ley 2166 impone a las entidades el deber de disponer de personal técnico y administrativo-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras. 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 afectarse por la ejecución del dicho convenio. Para ello, en el marco de la supervisión, deben 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 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 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, con la condición de 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. Esta precisión no significa que el interventor no cuente con una supervisión para hacer seguimiento a su actividad contractual.

Se recomienda a las Entidades Estatales contemplar dentro de la 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. Interventoría social

La interventoría explicada en el acápite anterior puede complementarse 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 interventoría técnica, administrativa y financiera para incluir un enfoque en el que se contemple el seguimiento a la correcta ejecución del convenio y el beneficio que reporta a la comunidad por la misma organización civil.

Dentro de este tipo especial de interventoría puede informarse y capacitar a la organización civil que ejecuta el convenio, por parte de los representantes de la misma organización, que dentro de sus estructuras internas pueden vigilar y acompañar la ejecución de convenio. También resulta importante en este tipo de seguimiento al convenio la relación entre el ejecutor y la comunidad beneficiaria. Así las cosas, resulta importante la verificación del grado de cumplimiento de los objetivos del proyecto por parte de la organización civil, de las actividades realizadas y de la satisfacción de las expectativas de los participantes.

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 de la organización social que ejecuta el proyecto hacer el seguimiento a que los proyectos cumplan los objetivos propuestos, al punto de maximizar los impactos sobre la población que pretende beneficiarse. Así mismo, recobra importancia 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 seguir la forma en que este se está ejecutando.



9. GESTIÓN SOCIAL DEL PROYECTO

Para el cumplimiento de la obligación de control y vigilancia mediante la supervisión o interventoría, es necesario tener en cuenta la naturaleza de los convenios solidarios como mecanismo para la construcción de obras, y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. Por tanto, se sugiere que estas labores de vigilancia se realicen con un enfoque o metodología dirigida al control administrativo y social, que permita también la participación, la transparencia y gestión del objeto del convenio por las organizaciones y/o comunidades.

Es importante destacar que el artículo 270 de la Constitución Política reconoce el derecho de los ciudadanos a vigilar la gestión pública. En virtud del control social los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar de manera individual, o a través de sus organizaciones, en la vigilancia de la gestión pública.





Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

De esta forma, el enfoque social, en el marco de la vigilancia de los convenios solidarios, está orientado a fortalecer el vínculo entre la ciudadanía y la Entidad Estatal, facilitando el acompañamiento en cada etapa del proyecto, desde la firma del convenio hasta su ejecución y seguimiento. Bajo este contexto, es fundamental la participación de la comunidad con una verdadera vinculación en el control social y la construcción conjunta de soluciones. Los beneficios de este enfoque social de la vigilancia de los convenios solidarios son:

- Promover la participación constante y organizada de la comunidad.
- Permitir la creación de canales de comunicación permanentes entre las Entidades Estatales y la comunidad para la gestión de información que permitan el cumplimiento de las metas y objetivos del Convenio.
- Permitir el desarrollo de habilidades de la comunidad, que apunten al crecimiento de esta y a la coadyuvancia en la gestión pública.
- Informar a la comunidad, de manera clara y expedita, los resultados de avance en la ejecución del convenio.



Con base en lo anterior, y como medida para garantizar un seguimiento o vigilancia de los convenios solidarios con enfoque social, se recomienda a las Entidades Estatales 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, recomienda tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- a)** Caracterización socio económica de la población beneficiaria del convenio: La Entidad Estatal puede 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.

- b)** 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, puede llevar a cabo una reunión con la comunidad y actores sociales del territorio para socializar los detalles del convenio solidario. En este espacio, informará a los asistentes e invitará 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.

Podrá 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.

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.

- c)** *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.
- d)** *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 contractual 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 una participación efectiva de estas dentro de la ejecución.



Colombia Compra Eficiente

GUÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS SOLIDARIOS

CONTROL DOCUMENTAL

CONTROL DEL DOCUMENTO				
Acción	Nombre	Cargo	Fecha	Firma
Elaboró	Carlos Mario Castrillón Endo	Contratistas Subdirección de Gestión Contractual	05/05/2025	Original firmado
	Gustavo Hinestroza Martínez			
	Juan David Cárdenas			
	Diana Lucía Saavedra			
	José Luis Sánchez Cardona			
Revisó	Natalia Montoya Jiménez	Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual	29/05/2025	Original firmado
	Martha Alicia Romero Vargas			
	Alejandro R. Sarmiento Cantillo			
Aprobó	Carolina Quintero Gacharná	Subdirectora de Gestión Contractual	18/06/2025	Original firmado

CONTROL DEL DOCUMENTO		
Versión	Cambio	Fecha del cambio
01	Creación del documento	18/06/2025