

## **CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo**

El artículo 38 de la Constitución Política, 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. De igual forma, 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. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-580 de 2001, 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, el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 definió cuatro grados de Organismos de Acción Comunal. En el primer grado se clasifican las Juntas de Acción Comunal y las Juntas de Vivienda Comunal. Las primeras de ellas fueron definidas como *“una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio [...]”*, que 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.”* Por su parte, las Juntas de Vivienda Comunal, fueron definidas como *“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”* y una vez concluido el programa podrán asimilarse a una Junta de Acción Comunal, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.

## **LEY 136 DE 1994 – Convenios Solidarios – Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal – Régimen jurídico**

En concordancia con lo establecido en el artículo 355, 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 3º 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: a) En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal *“[...] para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes y desarrollos”*. b) En segundo lugar, existe la opción, establecida en el párrafo cuarto de la norma en cita, consistente en que las entidades territoriales del orden departamental y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con juntas de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía. c) En tercer lugar, la

Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto párrafo al artículo tercero, mediante el cual se permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

## **CONVENIOS SOLIDARIOS – Regímenes de contratación – Organismos de acción comunal**

De esta manera, habiendo abordado las características generales aplicables a la celebración de cualquier convenio solidario, debe destacarse que en los diferentes conceptos expedidos por la Agencia, así como en la “Guía para la celebración de convenios solidarios” se hallan tres regímenes de contratación, teniendo en orden jurídico vigente:

a. *Primer régimen.* Este régimen 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. 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”– dispone la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal”.

b. *Segundo régimen.* Dicho sistema normativo está previsto en el Decreto 092 de 2017, con excepción a lo prescrito en su artículo 5, que reglamenta otro tipo contractual, como son los convenios de asociación. Este Decreto reguló, 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 prescrito en el numeral 16 y el párrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Ahora bien, para celebrar los convenios solidarios de este régimen se requiere: i) los 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; ii) el *objeto* debe centrarse programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable a la entidad municipio o distrito–; iii) el convenio, independiente de su cuantía, no puede implicar relaciones conmutativas, que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado, por tanto, por la naturaleza del convenio no es compatible que en dichos convenios emanen intereses onerosos; iv) la entidad no puede impartir instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.

c. *Tercer régimen.* Su régimen se fundamenta en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 y el artículo 141 de la Ley 136 de 1994. En efecto, el párrafo 2 del artículo 63 *ibidem* permite la celebración de convenios solidarios con organismos de acción comunal con el fin 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. Así mismo, 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. No obstante, este artículo fue derogado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.

### **CONVENIOS SOLIDARIOS – Convenios tripartitos.**

Teniendo en cuenta la explicación de estos tres regímenes para la suscripción de los convenios solidarios, es pertinente, revisar si hay una restricción o prohibición para que participen tres o más partes. Para ello, se señala que dentro de los tres regímenes de contratación no se imponen límites en cuanto al número de integrantes que pueden configurar cada una de las partes de la *relación de colaboración*. Sobre el particular, es necesario advertir que de la remisión de los convenios solidarios al Estatuto de General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– no existe una restricción o limitación para ello. Ante esto, es necesario acudir a lo dispuesto en el Código Civil, a propósito de la definición de contrato o convención: “[c]ontrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. *Cada parte puede ser de una o de muchas personas.*” (Énfasis fuera del texto original).

En virtud de lo anterior, debe concluirse que la pluralidad de partes en los contratos celebrados por Entidades Estatales es plenamente válida y encuentra su fundamento en el artículo 1495 del Código Civil, lo cual es aplicable, también, a los convenios solidarios regulados en los diferentes regímenes, amparados bajo el principio de autonomía de la voluntad privada. Esto significa que puede haber más de una Entidad Estatal u Organismo de Acción Comunal en ambos extremos de la relación, siempre y cuando no se desnaturalice el objeto de este tipo de convenios y se cumplan los presupuestos y requisitos para su celebración y ejecución, es decir, que se respeten las normas de orden público. Así, es importante que las tres o más partes del convenio solidario cumplan con los requisitos establecidos por los diferentes regímenes jurídicos expuestos.

Bogotá D.C., 1 de julio de 2025

Señor  
**Luis René Tapia Alandete**  
[luiret2126@hotmail.com](mailto:luiret2126@hotmail.com)  
Bogotá D.C.



### **Concepto C-681 de 2025**

**Temas:** CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo / LEY 136 DE 1994 – Convenios Solidarios – Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal – Régimen jurídico / CONVENIOS SOLIDARIOS – Regímenes de contratación – Organismos de acción comunal / CONVENIOS SOLIDARIOS – Convenios tripartitos.

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20250528005170

Estimado Señor Luis René:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde la solicitud de consulta presentada el 28 de mayo de 2025, en la cual manifiesta: "*¿Puede suscribir un convenio solidario tripartito, es decir, gobernación, alcaldía y junta de acción comunal?*".

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de

interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes participantes del sistema de compra pública.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

### **I. Problema planteado:**

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Es procedente la celebración de convenios solidarios tripartitos?

### **II. Respuesta:**

Para responder el problema jurídico, objeto de consulta, se precisa que es importante señalar que dentro de los tres regímenes de contratación para la suscripción de convenios solidarios no se imponen límites en cuanto al número de integrantes que pueden configurar cada una de las partes de la *relación de colaboración*. Sobre el particular, es necesario advertir que de la remisión de los convenios solidarios al Estatuto de General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP– no existe una restricción o limitación para ello. Ante esto, es necesario acudir a lo dispuesto en el Código Civil, a propósito de la definición de contrato o convención: “[c]ontrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. *Cada parte puede ser de una o de muchas personas.*” (Énfasis fuera del texto original).

En virtud de lo anterior, debe concluirse que la pluralidad de partes en los contratos celebrados por Entidades Estatales es plenamente válida y encuentra su fundamento en el artículo 1495 del Código Civil, lo cual es aplicable, también, a los convenios solidarios regulados en los diferentes regímenes, amparados bajo el principio de autonomía de la voluntad privada. Esto significa que puede haber más de una Entidad Estatal u Organismo de Acción Comunal en ambos extremos de la relación, siempre y cuando no se

desnaturalice el objeto de este tipo de convenios y se cumplan los presupuestos y requisitos para su celebración y ejecución, es decir, que se respeten las normas de orden público.

Así, es importante que las tres o más partes del convenio solidario cumplan con los requisitos establecidos por los diferentes regímenes jurídicos expuestos. En todo caso, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el tema objeto de consulta y teniendo en cuenta lo dispuesto en las normas previamente citadas en las razones de la respuesta.

### **III. Razones de la respuesta:**

i. El artículo 38 de la Constitución Política, 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. De igual forma, 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. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-580 de 2001, 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<sup>1</sup>.

Es así como, en desarrollo del principio de participación, el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 definió cuatro grados de Organismos de Acción Comunal<sup>2</sup>. En el primer grado se clasifican las Juntas de Acción Comunal y las Juntas de Vivienda Comunal. Las primeras de ellas fueron definidas como “*una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio [...]*”, que 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.*” Por su parte, las Juntas de Vivienda Comunal, fueron definidas como “*una*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-580 del 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>2</sup> En el segundo grado por su parte, se clasificaron las asociaciones de juntas de acción comunal; en el tercer grado a la Federación de la acción comunal, constituida por los organismos de segundo grado y en cuarto grado al Confederación nacional de Acción comunal, constituido por los organismos de tercer grado y que posteriormente se afilien.

*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” y una vez concluido el programa podrán asimilarse a una Junta de Acción Comunal, siempre y cuando cumplan los requisitos de Ley.*

En desarrollo de ese ejercicio 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 de 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 con entidades del estado, empresas públicas y privadas del orden internacional, nacional, departamental, distrital, municipal y local, hasta de menor cuantía, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos acordes con los planes comunales y comunitarios de desarrollo territorial.

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-106 de 2016 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<sup>3</sup>.

Ahora bien, la contratación estatal con entidades privadas sin ánimo de lucro encuentra su fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, el cual, tras proscribir cualquier tipo de donación por parte del Estado a personas de derecho privado, dispone que “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 [...]”. A su vez, el referido mandato constitucional faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la materia.

ii. En concordancia con lo establecido en el artículo 355, la Ley 136 de 1994 introdujo un tipo especial de contratación cuyo objetivo consiste en la

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



celebración de convenios solidarios. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 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:

a) En primer lugar, las entidades territoriales del orden municipal o distrital pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal “[...] para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes y desarrollos”<sup>4</sup>.

b) En segundo lugar, existe la opción, establecida en el parágrafo cuarto de la norma en cita, consistente en que las entidades territoriales del orden departamental y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con juntas de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía.

c) En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto parágrafo al artículo tercero, mediante el cual se permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional y los organismos de acción comunal, en aras de ejecutar proyectos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Existen características que se encuentran presentes en los tres regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el parágrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, en consonancia con el artículo 355 de la Constitución Política. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que todos los convenios solidarios celebrados entre entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal y los organismos de acción comunal deben propender por la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades,

---

<sup>4</sup> El numeral 16 del artículo tercero de la Ley 136 de 1994 dispone: “[...] 16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo [...]”.

estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.

De esta manera, habiendo abordado las características generales aplicables a la celebración de cualquier convenio solidario, debe destacarse que en los diferentes conceptos expedidos por la Agencia, así como en la “Guía para la celebración de convenios solidarios”<sup>5</sup> se hallan tres regímenes de contratación, teniendo en orden jurídico vigente:

a. *Primer régimen.* Este régimen 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<sup>6</sup>. 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”– dispone la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal”.

En tal sentido, las Entidades Estatales deben tener en cuenta los siguientes criterios para la suscripción de los convenios solidarios bajo este régimen: i) 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<sup>7</sup>, es decir, con las

---

<sup>5</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Guía para la celebración de convenios solidarios, 2025. Disponible en línea: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-celebracion-de-convenios-solidarios>

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> Artículo 7. Organismos de la Acción Comunal.

a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión

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* contractual de los convenios solidarios solamente para la ejecución de obras; iii) el *valor* del convenio no puede superar la menor cuantía de la entidad, la cual se define 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 2007<sup>8</sup>; iv) el convenio debe tener en cuenta a los *habitantes de la comunidad* para la ejecución de las obras, es decir, no deben vincular a personas que sean ajenas a la población que se impacta; v) en el *valor* del convenio la entidad puede incluirse los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes

---

social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa;

b) La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda. Una vez concluido el programa, la junta de vivienda comunal se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo, siempre y cuando cumpla los requisitos dispuestos en la ley;

c) Es organismo de acción comunal de segundo grado la asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien;

d) Es organismo de acción comunal de tercer grado la federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien;

e) Es organismo de acción comunal de cuarto grado, la confederación nacional de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de tercer grado fundadores y que posteriormente se afilien.

Parágrafo 1. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta ley enunciado en el artículo 1 y las normas que le sucedan.

Parágrafo 2. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley en concertación con la organización social de la Acción Comunal, el Gobierno Nacional expedirá una reglamentación para las Juntas de Vivienda Comunal.

<sup>8</sup> 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".



regulado en el literal c) del artículo 39 de la Ley 2166 de 2022<sup>9</sup>; vi) 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 a los comprendidos dentro del valor del Convenio Solidario.

b. *Segundo régimen.* Dicho sistema normativo está previsto en el Decreto 092 de 2017, con excepción a lo prescrito en su artículo 5, que reglamenta otro tipo contractual, como son los convenios de asociación. Este Decreto reguló, 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 prescrito en el numeral 16 y el parágrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Ahora bien, para celebrar los convenios solidarios de este régimen se requiere: i) los 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; ii) el *objeto* debe centrarse programas y actividades de interés público acordes con el plan de desarrollo aplicable a la entidad municipio o distrito-; iii) el convenio, independiente de su cuantía, no puede implicar relaciones conmutativas, que impliquen contraprestaciones para la entidad del Estado, por tanto, por la naturaleza del convenio no es compatible

---

<sup>9</sup> Artículo 39. Beneficios para los Dignatarios. Adicional a los que señalen los estatutos, los dignatarios de los organismos de acción comunal podrán tener los siguientes beneficios:

a) Quien ejerza la representación legal de un organismo de acción comunal podrá percibir ingresos provenientes de los recursos propios generados por el organismo, para gastos de representación previa reglamentación en estatutos y autorización de la asamblea respectiva;

b) El Sena, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD y las demás Universidades Públicas, podrán crear programas gratuitos, presenciales y/o virtuales, y de acceso prioritario de capacitación y formación técnica, tecnológica, profesional, posgrado o de formación continua destinados a los dignatarios de los organismos de acción comunal que contribuyan al desarrollo económico y productivo de las comunidades;

c) Las entidades territoriales podrán entregar a quienes ejerzan la representación legal o sean miembros de la junta directiva de un organismo de acción comunal, un subsidio en el sistema integrado de transporte o intermunicipal del municipio o distrito en el que resida o su equivalente, correspondiente al 50% del valor de hasta 60 pasajes, con el fin de garantizar el óptimo desarrollo de sus funciones, aplicando también para transporte veredal. En todo caso será solo para una persona por Junta de Acción Comunal. Las entidades territoriales que establezcan este subsidio reglamentarán previamente la fuente presupuestal que lo financia y la garantía de su efectividad;

d) Las entidades territoriales certificadas en educación podrán diseñar y promover programas de beneficios e incentivos que promuevan la incursión de jóvenes entre los 14 y 28 años en los organismos comunales;

f) En caso de desplazamiento o amenaza que dificulte el desarrollo de su función como dignatario este podrá mantener su dignidad a pesar de no estar en su territorio. Por lo anterior, ningún dignatario que se encuentre bajo esta situación podrá ser sancionado por incumplir el deber contemplado en el literal c) del artículo 28 de la presente ley, siempre y cuando certifique por la autoridad competente que su vida e integridad se encuentra ante un peligro efectivo y eminente.



que en dichos convenios emanen intereses onerosos; iv) la entidad no puede impartir instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido. En todo caso, no establecer instrucciones precisas no significa que deje de realizar un seguimiento y control a la ejecución del convenio de colaboración. Por último, se recuerda que cuando se cumplan los requisitos de este régimen, 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 esta manera, 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.

c. *Tercer régimen.* Su régimen se fundamenta en el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021<sup>10</sup> y el artículo 141 de la Ley 136 de 1994<sup>11</sup>. En efecto, el párrafo 2 del artículo 63 *ibidem* permite la celebración de convenios solidarios con organismos de acción comunal con el fin 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. Así mismo, 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

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

(PATR) o la Hoja de Ruta Única de que trata el artículo 281 de la Ley 1955 de 2019. No obstante, este artículo fue derogado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.

Este régimen cumple las siguientes condiciones: i) se trata 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; ii) el *objeto* tiene como fin la prestación de bienes y servicios o la ejecución de obras públicas cargo de la administración central o descentralizada, cuyos organismos comunales podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal, mediante su participación en el ejercicio de sus funciones; iii) en torno 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; iv) en referencia a la cuantía, se precisa que el parágrafo 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.

De este régimen se resalta para la suscripción de dichos convenios el inciso primero del artículo 63 remita 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”. Sin embargo, que, en el evento, en que el objeto del convenio sea solo la ejecución una obra por parte de la organización comunal, sin superar el monto de la menor cuantía, la entidad puede aplicar el régimen previsto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, con el cumplimiento de los presupuestos contemplados en dicho régimen.

Teniendo en cuenta la explicación de estos tres regímenes para la suscripción de los convenios solidarios, es pertinente, revisar si hay una restricción o prohibición para que participen tres o más partes. Para ello, se señala que dentro de los tres regímenes de contratación no se imponen límites en cuanto al número de integrantes que pueden configurar cada una de las partes de la *relación de colaboración*. Sobre el particular, es necesario advertir que de la remisión de los convenios solidarios al Estatuto de General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP- no existe una restricción o limitación para ello. Ante esto, es necesario acudir a lo dispuesto en el Código Civil, a propósito de la definición de contrato o convención: “[c]ontrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer

o no hacer alguna cosa. *Cada parte puede ser de una o de muchas personas.*” (Énfasis fuera del texto original).

En virtud de lo anterior, debe concluirse que la pluralidad de partes en los contratos celebrados por Entidades Estatales es plenamente válida y encuentra su fundamento en el artículo 1495 del Código Civil, lo cual es aplicable, también, a los convenios solidarios regulados en los diferentes regímenes, amparados bajo el principio de autonomía de la voluntad privada. Esto significa que puede haber más de una Entidad Estatal u Organismo de Acción Comunal en ambos extremos de la relación, siempre y cuando no se desnaturalice el objeto de este tipo de convenios y se cumplan los presupuestos y requisitos para su celebración y ejecución, es decir, que se respeten las normas de orden público. Así, es importante que las tres o más partes del convenio solidario cumplan con los requisitos establecidos por los diferentes regímenes jurídicos expuestos.

#### **IV. Referencias normativas, jurisprudenciales y doctrinales**

- Constitución Política de Colombia 1991, artículos 38, 209 y 355
- Ley 136 de 1994, artículos 3 y 141.
- Ley 1150 de 2007, artículo 2.
- Ley 2166 de 2021, artículos 7, 39, 63 y 95.
- Ley 2294 del 2023, artículo 372.
- Decreto 092 de 2017.
- Corte Constitucional. Sentencia C-580 del 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Guía para la celebración de convenios solidarios, 2025. Disponible en línea: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la-celebracion-de-convenios-solidarios>

#### **V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:**

La Subdirección de Gestión Contractual ha expedido los siguientes conceptos con respecto a los Convenios Solidarios: C-971 del 28 de febrero de 2023, C-972 del 8 de febrero de 2023, C-068 del 9 de marzo de 2023, C-040 del 24 de marzo de 2023, C-052 del 21 de abril de 2023, C-0117 del 21 de abril de 2023, C-094 del 4 de mayo de 2023, C-209 del 21 de junio de 2023, C-287 del 9 de octubre de 2023, C-469 del 5 de febrero de 2024, C-020 del 23 de febrero de 2024, C-051 del 3 de mayo de 2024, C- 214 del 05 de agosto de 2024, C-261 del 03 de octubre del 2024, C-722 del 26 de noviembre del 2024, C-703 del 20 de noviembre del 2024, C-666 del 31 de noviembre del 2024, C-605 del 10 de diciembre de 2024 y C-027 del 30 de enero de 2025, C-356 del 2 de mayo de 2025, C-373 del 6 de mayo de 2025, C-428 del 7 de mayo de 2025, C-539 del 22 de mayo de 2025, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Por último, aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- ✚ Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía: 01800 0520808
- ✚ Línea en Bogotá (Mesa de servicio): +57 601 7456788
- ✚ Línea de servicio y atención al ciudadano: +57 601 7956600
- ✚ Página web: [www.colombiacompra.gov.co](http://www.colombiacompra.gov.co)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/agencia-nacional-de-contratacion-publica-colombia-compra-eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](https://www.instagram.com/colombiacompraeficiente_cce)

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



expresiones utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015.

Cordialmente,

*Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná*

**Carolina Quintero Gacharná**  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona  
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo  
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE