

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

FONDO COLOMBIA EN PAZ – Naturaleza jurídica – Objeto

[...] el artículo 1 estableció que el FCP es un fondo- cuenta, con una temporalidad definida, organizado como patrimonio autónomo que se rige por el derecho privado, cuyo régimen de contratación es de derecho privado con la inclusión de principio de contratación pública y de la función administrativa, como se precisara más adelante. En este punto, es menester indicar que la misma Corporación ha identificado dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta. En relación con los *primeros* de ellos, la Corte ha estimado que se asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean nace una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública, por lo cual tienen personería jurídica.

[...] el artículo 2 del Decreto precisa que, el FCP es el principal *“instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final”* y, además señala que articula la cooperación internacional y la participación de los aportes públicos y privados, recibidos por diferentes fuentes”, de manera que este fondo-cuenta constituye *“el principal instrumento financiero para administrar las diferentes fuentes de recursos para la implementación del acuerdo”*

FONDO COLOMBIA EN PAZ – Procedencia de recursos – Control fiscal

De lo anterior se colige que, el control fiscal de la gestión de los recursos que integran el FCP se circunscribe a aquellos recursos de origen público, por tanto, los dineros de origen privado se encuentran exentos de control fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación. No obstante, vale precisar que esta Agencia no tiene competencia para pronunciarse sobre el alcance de normas en materia de control fiscal y, por lo tanto, se atiene a lo resuelto sobre la materia por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2017.

ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL – Capacidad para contratar – Limitación a la territorialidad

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

[...]

De lo anterior se concluye, que con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto no podrá ejecutar obras por fuera de esta, pues sólo así se garantizaría que el desarrollo de la comunidad se materialice a través de un



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

proceso territorial que integren los esfuerzos de su población, organismos y el Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo así la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales, en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.

CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo

[...] es importante mencionar que, en concordancia con lo establecido en el artículo 355 Superior, 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, reiterando la tesis expuesta por esta Agencia mediante concepto C – 140 del 31 de marzo de 2020, el artículo tercero de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, determina tres (3) alternativas mediante las cuales las entidades territoriales pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal [...]

LEY 136 DE 1994 – Convenios solidarios – Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal

Existen características que se encuentran presentes en los tres (3) regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el párrafo 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, estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.

CONVENIOS SOLIDARIOS – Ley 2166 de 2021 – Decreto 142 de 2023

Así mismo, con la reciente expedición de la Ley 2166 de 2021, que derogó la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de dichos organismos y de sus afiliados. De acuerdo con el artículo 1 de dicho cuerpo normativo esta Ley tiene por objeto *“promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. [...]”*.

Conforme con el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, y en aras de atender sus cuestionamientos, se precisa que, las organizaciones comunales cuentan con la posibilidad de vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la participación en el



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

[...]

Por otra parte, con la reciente expedición del Decreto 0142 del 01 de febrero de 2023 “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones”, se efectuaron las siguientes precisiones sobre los convenios solidarios para la ejecución de obras y para el desarrollo de programas

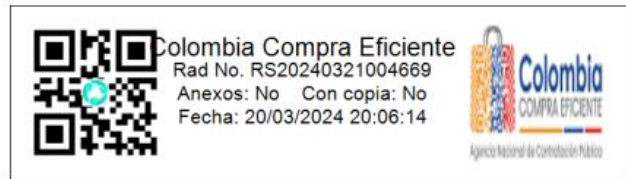
CONVENIOS SOLIDARIOS – Contratación directa

El *primer régimen* encuentra su fundamento en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. Como se indicó, este determina una sub-regla de contratación prevalente por su especificidad. Para la aplicabilidad de este régimen es necesario que concurren los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, por otro, Organismos de Acción Comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras y; iii) que el contrato no supere la menor cuantía. De concurrir las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa entre la entidad y el respectivo Organismo de Acción Comunal previamente legalizado y reconocido ante las autoridades competentes. En todo caso, esta contratación debe tomar como personal para la ejecución de la obra a los habitantes de la comunidad.

EJERCICIO DE LA INGENIERÍA – Convenios solidarios – Obras

Conforme a esto, sin perjuicio de que se celebren de manera directa contratos para la ejecución de obras con Organismos de Acción Comunal, en tanto tales objetos impliquen el ejercicio de la ingeniería, su ejecución debe sujetarse al régimen establecido en la Ley 842 de 2003. En ese sentido, la ejecución de obras a cargo de Organismos de Acción Comunal debe ser dirigidas por un ingeniero debidamente inscrito, conforme a lo exigido por el artículo 18 de la Ley 842 de 2003, toda vez que la contratación de manera directa y la habilitación legal para la ejecución de obras no eximen a los Organismos de Acción Comunal de cumplir las normas que rigen el ejercicio de la ingeniería.





Señor
Jorge Enrique Huertas
Ciudad

Concepto C – 008 de 2024

Temas:

FONDO COLOMBIA EN PAZ – Naturaleza jurídica – Objeto / FONDO COLOMBIA EN PAZ – Procedencia de recursos – Control fiscal / ORGANISMOS DE ACCIÓN COMUNAL – Capacidad para contratar – Limitación a la territorialidad / CONVENIOS SOLIDARIOS – Marco normativo / LEY 136 DE 1994 – Convenios solidarios – Ámbito de aplicación – Organismos de acción comunal / CONVENIOS SOLIDARIOS – Ley 2166 de 2021 – Decreto 142 de 2023 / CONVENIOS SOLIDARIOS – Contratación directa / EJERCICIO DE LA INGENIERÍA – Convenios solidarios – Obras

Radicación:

Respuesta a consulta P20240115000320 y P20240129000837 – Acumuladas

Estimado señor Huertas:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su consulta remitida por el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería, mediante radicación No.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

22024140200001653 del 15 de enero de 2024.

1. Problemas planteados

Usted formula la siguiente consulta, en relación con el régimen de contratación de los negocios jurídicos suscritos con recursos del Fondo Colombia en Paz y sobre la posibilidad de que los Organismos de Acción Comunal y las Entidades Sin Ánimo de Lucro ejecuten contratos de obra pública:

“[...]

1. ¿Los contratos sobre esta cuenta o subcuenta que crea el FCP, están sometidos a control fiscal de la contraloría?
2. El origen de los recursos es privado, pero en el momento en que entran en la cuenta de la Fiducia, ya son públicos, además su destino son obras públicas, esto es mi sentido común lo dicta, ¿estoy bien?
3. El Gobierno nacional ¿por qué? y ¿para qué? Crean entidades de derecho público como el FCP
4. ¿Estos programas son para realizar contratación más expedita que la del régimen de contratación estatal?
5. Estos contratos que dice el parágrafo entre privados, deberían estar sometidos al control fiscal, porque los dineros son públicos, así sean donados o estoy perdido ¿?
6. Los contratos los realiza un ‘implementador’ (contratado por FCP) que es un privado y este a su vez con JAC (juntas de acción comunal de la vereda XX) estaría sometidos a control fiscal y nosotros tenemos investidura de funcionario público como indica la constitución?
7. Las JAC sí están legalizadas para ejecutar obras civiles?
8. Debe indicar en los estatutos de la JAC tener en su objeto la construcción de obras civiles de vías terciarias o rurales o con lo indicado en el Art. 16 a-e-f y artículo 17 de la Ley 2166 de 2021 es suficiente ¿?
9. para ejecutarlas debe tener en su nómina un ing. civil, cumpliendo ley 842-2003 - Art 17 ¿?
10. Pueden ejecutar obras por fuera de su territorialidad, (Sentencia CC – C106 de 2016 no la he podido tener completa) ¿?
11. Hay una figura de que una JAC, permite y habilita a otra JAC para que ejecute las obras, es posible ¿?
12. -Las organizaciones comunitarias diferentes a las JAC, asociaciones, fundaciones, etc., asociaciones sin ánimo de lucro, inscritas en la Cámara de Comercio, para ejecutar obras deben indicar en sus estatutos que pueden realizar estas actividades o solo basta con registrar la actividad en la Cámara de Comercio y en el RUT – Actividad de Construcción (#4210) ¿?
13. las anteriores asociaciones sin ánimo de lucro, si ejecutan obras deben tener en su nómina un ing. civil, cumpliendo la ley 842-2003 - Art 17 ¿?

[...]”.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

2. Consideraciones

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados¹. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 esta Agencia como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

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 mucho menos pronunciarse por la presunta responsabilidad en que se puede derivar de las actuaciones adelantadas en los Procesos de Contratación estatal, dado que este último aspecto es de competencia restrictiva de la rama judicial y de los entes de control, según corresponda.

Así las cosas, la Agencia resolverá la consulta conforme a las normas generales en materia de contratación estatal. Para responder sus interrogantes, se analizarán los siguientes temas: i) naturaleza jurídica y régimen de contratación del Fondo Colombia en Paz; ii) Los Organismos de Acción Comunal y su territorialidad; iii) marco normativo de la contratación con Organismos de Acción Comunal; iv) regímenes para la celebración de convenios solidarios con Organismos de Acción

¹ La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011. Su objetivo es servir como ente rector de la política de compras y contratación del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas y normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3 *ibídem* señala, de manera precisa, las funciones de Colombia Compra Eficiente. Concretamente, el numeral 5° de este artículo establece que le corresponde a esta entidad: “[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública”. Esta 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.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

Comunal y; iv) ejercicio de la ingeniería en convenios solidarios para la ejecución de obras.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los conceptos No. 4201913000006135 del 10 de septiembre de 2019, 4201912000004117 del 17 de septiembre de 2019, C-140 del 31 de abril de 2020, C-223 del 29 de abril de 2020, C-477 del 27 de julio de 2020, C-656 del 17 de noviembre de 2020, C-763 del 7 de enero de 2021, C-785 del 18 de enero de 2021, C-155 del 14 de abril de 2021, C-364 del 28 de julio de 2021, C-394 del 17 de septiembre de 2021, C-627 del 25 de octubre de 2021, C-079 del 18 de febrero de 2022, C-119 del 25 de marzo de 2022, C-455 del 15 de julio de 2022, C-718 del 31 de octubre de 2022, C-972 del 08 de febrero de 2023 y C-068 de 9 de marzo de 2023, analizó los convenios solidarios, su alcance y su régimen contractual.

Por otra parte, esta Agencia en los conceptos con radicados No. 2201913000006376 del 30 de agosto de 2019, 2201913000009471 del 20 de diciembre de 2019, 2201913000009554 del 24 de diciembre de 2019, C-054 del 19 de febrero de 2020, C-752 del 30 de noviembre de 2020 y C-298 del 22 de junio de 2021, entre otros, estudió las condiciones para el ejercicio de la ingeniería en Colombia, a partir del análisis de las normas de la Ley 842 de 2003². La tesis desarrollada en estos conceptos es la que se expone y complementa en lo pertinente a continuación.

2.1. Naturaleza jurídica y régimen de contratación del Fondo Colombia en Paz

En desarrollo del artículo 22 de la Constitución Política, el cual establece que la paz es un derecho y deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP). Este Acuerdo desarrolló cinco (5) ejes centrales relacionados con: i) reforma rural integral; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución al problema de las drogas ilícitas; y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto.

El punto 6 del Acuerdo referido dispuso lo atinente a su implementación, verificación y refrendación. Particularmente, el punto 6.1. del Acuerdo Final establece que el Gobierno Nacional tenía a su cargo la responsabilidad de la correcta implementación de los acuerdos y, en este orden, se comprometía a

² Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

garantizar la financiación del mismo, a través de diversas fuentes, en todo caso garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas. Además, estableció que el desarrollo normativo para la financiación del Acuerdo de Paz constituía una de las prioridades de la agenda normativa para la implementación del mismo.

En este orden, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 691 de 27 de abril de 2017, “*por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural sostenible en zonas afectadas por el conflicto por el ‘Fondo Colombia en Paz (FCP)’*”, con el objeto de facilitar la administración eficiente de los recursos destinados al posconflicto, que provengan de diferentes fuentes como: el Presupuesto General de la Nación, aportes de las entidades territoriales, recursos del Sistema General de Regalías, recursos del Sistema General de Participaciones, recursos del Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, recursos del Fondo Fiduciario de Colombia Sostenible del BID, recursos del Fondo y mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas, recursos del Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea y otros actores no gubernamentales, recursos de otros gestores o implementadores, donaciones de otros organismos internacionales, donaciones de otros Estados y cualquier otra fuente de financiación. En ese sentido, el Fondo Colombia en Paz se concibió para la canalización de los recursos de diferentes fuentes destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Paz.

El referido Decreto se conforma de 15 artículos que se clasifican en los siguientes cuatro (4) ejes temáticos: i) naturaleza –artículo 1–, objeto –artículo 2–, régimen jurídico del fondo –artículo 3– y vigencia –artículo 15–; ii) estructura administrativa del fondo –artículos 4, 5 y 7–; iii) administración de los recursos y financiación –artículos 6, 8 a 10 y 12–; y iv) control y vigilancia –artículo 11, 13 y 14–.

El artículo 1 del Decreto 619 de 2017 definió el Fondo Colombia en Paz – en adelante FCP –, como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE –, sin estructura administrativa propia, cuya administración estará a cargo de una o varias sociedades fiduciarias públicas. Por su parte, la Corte Constitucional, en relación con la naturaleza del FCP indicó lo siguiente:

“Para la Corte el artículo 1º del Decreto 691 de 2017 es constitucional, pues: (i) el Legislador extraordinario tiene la facultad de crear fondos especiales organizados como patrimonios autónomos; (ii) éstos se pueden regir por el derecho privado. Cuando su creación está sujeta a situaciones excepcionales se debe atender un criterio de temporalidad para que el mismo desaparezca cuando las condiciones que lo fundamentan también



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

lo hagan; (ii) la inclusión de principios de la contratación pública y de la función administrativa dota de mayor protección a la disposición y ejecución de recursos públicos cuando se someten al derecho privado; y (iv) hace parte de la libre configuración del Legislador extraordinario determinar la forma de administración de estos fondos, lo cual puede incluir que sociedades fiduciarias públicas ejerzan esa labor[...]”³.

Así mismo, la Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 691 de 2021, señaló que el artículo 1 estableció que el FCP es un fondo-cuenta, con una temporalidad definida, organizado como patrimonio autónomo que se rige por el derecho privado, cuyo régimen de contratación es de derecho privado con la inclusión de principio de contratación pública y de la función administrativa, como se precisara más adelante. En este punto, es menester indicar que la misma Corporación ha identificado dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta. En relación con los *primeros* de ellos, la Corte ha estimado que se asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública, es decir, que cuando se crean nace una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública⁴, por lo cual tienen personería jurídica. Por otra parte, los *fondos-cuenta*, como es el caso del fondo que compete el objeto de esta consulta, al tenor del mencionado artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y son fondos especiales⁵.

Ahora, el artículo 2 del Decreto precisa que, el FCP es el principal “*instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final*” y, además señala que articula la cooperación internacional y la participación de los aportes públicos y privados, recibidos por diferentes fuentes”, de manera que este fondo-cuenta constituye “el

³ Corte Constitucional. Sentencia C – 438 del 13 de julio de 2017. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴ La Corte a través de la Sentencia C-650 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) revisó las objeciones presidenciales presentadas al proyecto de ley número 278 de 2002 que contemplaba la creación del Fondo Antonio Nariño como un fondo mixto para el desarrollo del periodismo, y la protección, solidaridad y defensa de los periodistas y comunicadores sociales. El Presidente de la República, manifestó que la creación de dicho fondo vulneraba los artículos 347, 356 y 357 de la Carta, toda vez que el artículo que creaba el Fondo Antonio Nariño no precisaba si éste estaba adscrito a alguna entidad del orden nacional, departamental o municipal. En este sentido, adujo que se creaba la posibilidad de que la Nación realizara aportes a dicho fondo, lo que infringiría el Sistema General de Participaciones.

En aquella oportunidad la Corte también explicó que un fondo con personería jurídica no es equiparable a un fondo especial que constituye una cuenta (sin personería jurídica). De esta manera, el primero se asimila a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública y por tanto modifica su estructura, mientras el segundo se refiere al sistema de manejo de recursos y por lo tanto no tiene personería jurídica. No obstante, un fondo-entidad puede tener dentro de sus funciones la administración de un fondo-cuenta. (...) De esta manera, la creación de un Fondo-entidad implica la modificación de la estructura de la administración nacional, lo que hace necesario el cumplimiento de las normas constitucionales especiales en cuanto la creación debe ser efectuada por el legislador y contar con la iniciativa o el aval del Gobierno (arts. 150-7 y 154).

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-438 de 2017.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

principal instrumento financiero para administrar las diferentes fuentes de recursos para la implementación del acuerdo”⁶.

En relación con el régimen jurídico aplicable a los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas o cualquier otra modalidad de clasificación, conforme el artículo 3 del Decreto 691 de 2017, se rigen por el derecho privado, con observancia de los principios de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución y de la contratación estatal, tales como el principio de objetividad, razonabilidad, transparencia igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La razón por la cual se asignó este régimen de contratación obedece a que este régimen facilita los procesos de adquisición de bienes o servicios y de esta forma se asegura la oportuna implementación del Acuerdo Final. Al respecto, la Sentencia C – 438 del 13 de julio de 2017 precisó que, si bien la contratación se somete al derecho privado, se orienta por los principios rectores que se señalan a continuación:

“Cabe aclarar que los principios que rigen el fondo no se agotan en lo establecido en el artículo 1º toda vez que ese listado no es taxativo ni excluyente. Lo anterior, puesto que el artículo 3º del decreto ley incluye los principios del artículo 209 de la Constitución. Así pues, los actos, contratos y actuaciones del fondo se rigen por el conjunto de esos principios”⁷”.

En relación con la estructura administrativa del fondo, el Decreto que se viene analizando establece que esta se integra por un Consejo Directivo, conformado por siete (7) personas escogidas por el presidente y un director ejecutivo. Además, señala que la ordenación del gasto estará a cargo del Director para el Posconflicto del DAPRE o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director del DAPRE.

El decreto referido también estableció las fuentes de financiación del FCP. El artículo 10 de esa disposición indica como fuentes de recursos: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Regalías, (iii) el Sistema General de Participaciones, (iv) los recursos de Cooperación Internacional no reembolsables, (v) los bienes y derechos adquiridos a cualquier título, (vi) el usufructo y explotación de bienes que reciba a cualquier título provenientes de personas de derecho

⁶ Ibíd.

⁷ Ibíd.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

público y privado, (vii) los recursos provenientes de la participación privada y (viii) los demás recursos que determine la ley.

De acuerdo con el párrafo 1º del artículo 10, con estos recursos se financian los proyectos que guarden relación con la implementación del Acuerdo Final, los cuales se mantendrán como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación y, cuando el consejo directivo lo apruebe, los gastos operativos de la Dirección para el Postconflicto del DAPRE. Al estudiar la constitucionalidad de las fuentes de estos recursos, precisó lo siguiente:

“Sobre estas reglas la Sala reitera que al permitir la constitución de patrimonios autónomos, es necesario en consecuencia autorizar el señalado flujo de recursos y bienes con destino a éstos en punto a evitar cualquier traumatismo en el desarrollo de los programas que puedan ser realizados a través del FCP. Así, podrá admitirse como necesario y proporcional que cualquier donación o transferencia a título gratuito pueda realizarse directamente al FCP por parte de particulares o de organismos internacionales de cooperación.

Ahora bien, no existe de parte de la Sala ninguna objeción de carácter constitucional respecto de que personas naturales o jurídicas privadas transfieran bienes o recursos a título gratuito a FCP. Así, tales transferencias serán posibles en tanto estén vigentes los contratos de fiducia celebrados por dicho Fondo, de forma que los bienes y recursos puedan ser aprovechados para el cumplimiento de los fines y objetivos fijados”⁸.

Conforme con lo anterior, el FCP encuentra distintas fuentes de recursos tanto de orden público como de orden privado, con los cuales se facilita la financiación de los proyectos para la implementación del Acuerdo Final. Nótese que, conforme a la redacción del artículo 10 y a la interpretación realizada por el máximo órgano constitucional, no existe ninguna objeción a que personas privadas – naturales o jurídicas – realicen donaciones al FCP para el cumplimiento de sus fines.

Finalmente, el artículo 11 del Decreto 619 de 2017 establece el mecanismo de control de estos recursos, indicando que le corresponde a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia y control sobre el manejo del FCP y las subcuentas que tengan recursos públicos, según la participación pública en estos. Frente al control fiscal de los recursos del fondo, atendiendo a su consulta, es imperioso resaltar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-438 de 2017, indicó lo siguiente:



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

“En relación con la precisión establecida en la parte final del inciso objeto de análisis, según la cual el control y vigilancia de los recursos públicos del FCP y sus subcuentas se llevará a cabo *‘según la participación pública en estos’*, la Sala considera que dicha expresión es ejecutable en la medida en que el precedente de esta Corporación ha reconocido que, *en aquellos eventos en los que confluyen capitales de origen público y privado, las funciones de la Contraloría General de la República se extienden únicamente a los recursos de la Nación y a aquellos actos relativos a su ‘manejo’ o gestión fiscal’*”.

De lo anterior se colige que, el control fiscal de la gestión de los recursos que integran el FCP se circunscribe a aquellos recursos de origen público, por tanto, los dineros de origen privado se encuentran exentos de control fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación. No obstante, vale precisar que esta Agencia no tiene competencia para pronunciarse sobre el alcance de normas en materia de control fiscal y, por lo tanto, se atiene a lo resuelto sobre la materia por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2017.

2.2. Los Organismos de Acción Comunal y su territorialidad

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 2001⁹, realizó un análisis del desarrollo comunitario de los Organismos de Acción Comunal, concluyendo que su proceso social va de la mano con la acción participativa de la comunidad, en tanto que impulsa al individuo a involucrarse en su contexto detectando necesidades de su comunidad y ayudando a solucionarlas.

Es así como, en desarrollo del principio de participación la Ley 743 de 2002 en su artículo 8 definió a la Junta de Acción Comunal como “*una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio*” y, así mismo, dicha norma

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-580 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, en sentencia C 580 del 6 de junio de 2001, Exp O.P.047



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

contempló que dicha organización se encuentra integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para “*procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa.*”¹⁰

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

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-106 de 2016¹¹ 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.

Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza de las Juntas de Acción Comunal y la incidencia que en ellas tiene el principio de participación, es importante realzar que la territorialidad de la cual hace parte es el único lugar en el cual puede desarrollar sus actividades, pues sólo así se garantizaría una verdadera participación de la comunidad en la formulación, ejecución y administración de planes, programas y proyectos en su territorio, por lo que resultaría contrario al principio de participación que las Juntas de Acción Comunal pudieran ejecutar contratos en sitios donde no tienen representación participativa.

De esta forma, el desarrollo normativo que trajo consigo la Ley 2166 de 2021 con el objetivo de promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos, dispuso en su artículo 7 una nueva definición de Junta de Acción Comunal:

“ARTÍCULO 7. Organismos de la acción comunal.

¹⁰ Artículo 8, Ley 743 de 2002.

¹¹ Corte Constitucional, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en sentencia C 106 del 9 de marzo de 2016, Exp D-10894



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

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 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"

Así mismo, la citada ley en su artículo 9 dispuso que *"cada organismo de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado"*, indicando las orientaciones para dicha limitación. Es así como en las capitales de departamentos y en la ciudad de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital. Por su parte, en las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior, por lo que en las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana. De igual forma, dicha norma indica que en cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una Junta de Acción Comunal, pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare.

De otra parte, la Ley 2166 de 2021 trajo consigo también una regla para denominación social de estos Organismos de Acción Comunal, señalando en su artículo 8 que dichas organizaciones conformaran su nombre legal con el de su territorio seguido del nombre de la entidad territorial a la que pertenezca y en la cual desarrolle sus actividades.

De lo anterior se concluye, que con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto no podrá ejecutar obras por fuera de esta, pues sólo así se garantizaría que el desarrollo de la comunidad se materialice a través de un proceso territorial que integren los esfuerzos de su población, organismos y el Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo así la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales, en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

Una vez dilucidada la duda respecto a si las Juntas de Acción Comunal pueden celebrar contratos y precisado que este tipo de personas cuentan con la facultad para celebrar contratos dentro de la territorialidad a la que pertenecen, es pertinente referirse a los Procesos de Contratación en los que estas pueden participar con entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal y los objetos contractuales que pueden desarrollar.

2.3. Marco normativo de la contratación con Organismos de Acción Comunal

Sobre este punto, y a fines de responder las preguntas planteadas, es importante mencionar que, en concordancia con lo establecido en el artículo 355 Superior, 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, reiterando la tesis expuesta por esta Agencia mediante concepto C – 140 del 31 de marzo de 2020, el artículo tercero de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, determina tres (3) alternativas mediante las cuales las entidades territoriales pueden celebrar convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal, las cuales se enlistan a continuación:

i) 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”¹².

ii) 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 Organismos de Acción Comunal para la ejecución de obras hasta por la mínima cuantía. Sin embargo, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 amplió esta subregla en cuanto a los sujetos aplicables, condiciones y la cuantía del contrato, como se desarrollará más adelante.

¹² 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 [...]”.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

iii) En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 introdujo un quinto párrafo al artículo tercero de la Ley 136 de 1994, 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 (3) regímenes de contratación aplicables y que están contenidas en el párrafo 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, estar encaminados a la satisfacción del interés público, y ser concordantes con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, según el caso.

Igualmente, es necesario destacar que –en desarrollo del artículo 355 de la Constitución– el Gobierno Nacional expidió el Decreto 092 de 2017, el cual dispone las reglas para las contrataciones que realicen las Entidades Estatales con las ESAL. El Decreto regula dos (2) eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público¹³ con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y; ii) los convenios de asociación¹⁴, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las Entidades Estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de*

¹³ Los *contratos de colaboración* tienen como objeto promover acciones de fomento social en beneficio de los sectores más desprotegidos de la población, previstas en los planes de desarrollo, motivo por el cual no dan lugar a una contraprestación directa a favor de la entidad y tampoco a una relación conmutativa entre esta y la ESAL, toda vez que el beneficio real y directo lo reciben, en últimas, los terceros beneficiarios de este tipo de acciones de fomento. Para celebrar estos contratos, según lo establece el artículo 3 del Decreto 092 de 2017, la entidad debe adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista. En particular, debe verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos: i) que el objeto del contrato corresponda a programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional o Seccional de Desarrollo; y ii) que no haya una contraprestación directa a favor de la entidad estatal, es decir, que el programa o actividad a desarrollar esté dirigido al beneficio de la población en general, ya que cuando se adquieren bienes o servicios o se ejecutan obras, en una relación conmutativa, las normas aplicables son las del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –en adelante EGCAP–. Solo cuando se reúnan estas condiciones, y se cuente con la autorización previa y escrita del representante legal de la entidad estatal, es procedente celebrar contratos de colaboración.

¹⁴ De otro lado, los *convenios de asociación* “[t]ienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocian con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley”¹⁴. En estos convenios no existe contraprestación o pago, sino aportes, los cuales están dirigidos, exclusivamente, a lograr la ejecución del convenio y no a remunerar la actividad o actuaciones del asociado. De todos modos, la entidad debe adelantar un proceso competitivo, salvo cuando la ESAL comprometa recursos en dinero para la ejecución de estas actividades, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

asociación, regulados en el artículo 5, de los contratos de colaboración, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017¹⁵.

Esta idea resulta relevante, especialmente, en lo relativo a la aplicabilidad del Decreto 092 de 2017. Lo anterior teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 743 de 2002, las Juntas de Acción Comunal son "[...] una expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad", además de que el artículo 8 *ibidem* le asigna a los Organismos de Acción Comunal de primero y segundo grado la naturaleza de personas jurídicas sin Ánimo de Lucro¹⁶.

Así mismo, con la reciente expedición de la Ley 2166 de 2021, que derogó la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los Organismos de Acción Comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de dichos organismos y de sus afiliados. De acuerdo con el artículo 1 de dicho cuerpo normativo esta Ley tiene por objeto "promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de la acción comunal en sus respectivos grados asociativos y, a la vez, pretende establecer un marco jurídico para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como para el cabal ejercicio de derechos y deberes. [...]".

Conforme con el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, y en aras de atender sus cuestionamientos, se precisa que, las organizaciones comunales cuentan con la posibilidad de vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la

¹⁵ En el concepto emitido el 5 de febrero de 2019, dentro del radicado No. 220191300000663, se dijo: "[l]os convenios de asociación del artículo 5 son distintos a los contratos de colaboración del artículo 2 del Decreto 092 de 2017".

¹⁶ El artículo 8 de la Ley 743 de 2002 dispone lo siguiente: "a) Son organismos de acción comunal de primer grado las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunitaria. La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión 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.

"La junta de vivienda comunitaria 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 se podrá asimilar a la Junta de Acción Comunal definida en el presente artículo si fuere procedente;"

"b) 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;"

"c) 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;"

"d) 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. Cada organismo de acción comunal, se dará su propio reglamento conforme al marco brindado por esta a ley y las normas que le sucedan" (Énfasis fuera de texto).



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

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. El tenor literal de este artículo es el siguiente:

“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 1o. 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 2o. 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”.

Por su parte, el artículo 95 de dicha Ley contempla la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” prescribiendo lo siguiente:

“Artículo 95. Convenios Solidarios. Se autoriza a los entes territoriales 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 territoriales 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 la [SIC] 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-



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras"¹⁷.

Por otra parte, con la reciente expedición del Decreto 0142 del 01 de febrero de 2023 *"Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional para promover el acceso al sistema de Compras Públicas de las Mipymes, las Cooperativas y demás entidades de la economía solidaria, se incorporan criterios sociales y ambientales en los Procesos de Contratación de las Entidades Estatales, se incluye el Título de emprendimiento comunal y se dictan otras disposiciones"*, se efectuaron las siguientes precisiones sobre los convenios solidarios para la ejecución de obras y para el desarrollo de programas:

"Artículo 2.2.15.1.2. Convenios solidarios para la ejecución de obras. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, *solo podrán celebrar de manera directa convenios solidarios para la ejecución de obras los entes territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal con los organismos de acción comunal*. El valor de tales convenios no podrá exceder la menor cuantía de la entidad estatal involucrada.

"Estos convenios solidarios *solo podrán tener por objeto la ejecución de obras*. Para la ejecución de estas obras los Organismos de Acción Comunal *deberán procurar vincular a los habitantes de la comunidad*." [cursivas fuera de texto].

"Artículo 2.2.15.1.3. Convenios solidarios para el desarrollo de programas. En el marco de lo dispuesto en el numeral 16 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, y el parágrafo 2° del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal 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.

"El objeto de estos convenios solidarios debe estar dirigido al impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo territoriales o el plan nacional de desarrollo. En consideración a este alcance es necesario que previo al proceso de planeación, selección y contratación, se verifique que el objeto derive de una consagración expresa en el instrumento de planificación de la escala respectiva".

¹⁷ Texto tomado de la ley sancionada y publicada en la página web de la presidencia de la república, disponible en el siguiente enlace: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/leves>



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

De esta manera, habiendo abordado los convenios solidarios, convenios de asociación y los contratos de colaboración en los que pueden participar los Organismos de Acción Comunal, a continuación, se expondrán los regímenes para la celebración de convenios solidarios.

2.4. Regímenes para la celebración de convenios solidarios con Organismos de Acción Comunal

El artículo 3.16 de la Ley 136 de 1994 se refiere a los convenios solidarios suscritos entre los municipios y distritos con los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Además, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 señala que las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal podrán celebrar directamente convenios solidarios con organismos de acción comunal para la ejecución de obras hasta por la menor cuantía. Así mismo, el parágrafo 2 del artículo 63 *ibidem* permite la celebración de convenios solidarios entre entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal con 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.

Conforme al recuento normativo expuesto en el numeral anterior, la legislación vigente establece tres (3) regímenes para celebrar los convenios solidarios, los cuales se precisan a continuación:

El *primer régimen* encuentra su fundamento en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021. Como se indicó, este determina una sub-regla de contratación prevalente por su especificidad. Para la aplicabilidad de este régimen es necesario que concurren los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, por un lado, entes del orden nacional, departamental, distrital o municipal y, por otro, Organismos de Acción Comunal; ii) que el objeto contractual consista en la ejecución de obras y; iii) que el contrato no supere la menor cuantía. De concurrir las anteriores circunstancias, la norma autoriza la contratación directa entre la entidad y el respectivo Organismo de Acción Comunal previamente legalizado y reconocido ante las autoridades competentes. En todo caso, esta contratación debe tomar como personal para la ejecución de la obra a los habitantes de la comunidad.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

Sobre este primer régimen, resulta imperiosos señalar que, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021¹⁸ amplió esta subregla en cuanto a los sujetos aplicables, condiciones y la cuantía del contrato, de la forma que se señala a continuación. De acuerdo con lo previsto el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 el artículo 2.2.15.1.2 adicionado al Decreto 1082 de 2015, mediante el artículo 15 del Decreto 0142 de 2023, contemplan la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal, para lo cual desarrollan las siguientes condiciones:

i) Sólo las “entidades territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” podrán celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal. Es decir, la modalidad de contratación establecida para este caso es la contratación directa. Para el efecto, debe tenerse en cuenta la clasificación que realiza el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 de los Organismos de Acción Comunal, de manera que la celebración de estos convenios puede realizarse con cualquiera de los Organismos de Acción Comunal allí contemplados, pues la norma se refiere de forma general a los “organismos de acción comunal”¹⁹.

¹⁸ Ley 2166 de 2021 “Artículo 95. Se autoriza a los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de contratar con los habitantes de la comunidad

“PARÁGRAFO 1. Los entes territoriales 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.”.

¹⁹ “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 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 1o. 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 2o. 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”.



FORMATO PQRS

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

ii) Estos convenios solidarios deben tener por objeto únicamente la ejecución de obras. Esto significa que no pueden desarrollarse otros objetos distintos a la obra con fundamento en dichos artículos.

iii) El convenio solidario tiene un límite consistente en que no podrá exceder la menor cuantía de la entidad. Por tanto, los sujetos señalados en la norma están facultados para celebrar estos convenios hasta por la menor cuantía de la entidad, para lo cual se atenderá lo previsto en el literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 para determinar el tope de la menor cuantía de la entidad estatal.

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

v) En el valor total del convenio la entidad podrá incluir los costos directos, los costos administrativos y el subsidio al dignatario representante legal para transportes 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.

vi) Las entidades deberán contar con personal técnico y administrativo-contable para apoyar y supervisar a los Organismos de Acción Comunal durante la ejecución de las obras.

Como se observa, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 – adicionado mediante el artículo 15 del Decreto 0142 de 2023 –, previeron las reglas para la celebración por contratación directa de convenios solidarios. Este régimen de contratación, como se explicó, ya se había contemplado, inicialmente, en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y reiterado en la modificación que introdujo la Ley 1551 de 2012. Sin embargo, el contenido de los artículos referidos, son 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 territoriales 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 se podrán celebrar con todos los Organismos de Acción Comunal y no únicamente con las Juntas de Acción Comunal.

Un *segundo régimen* o modalidad de contratación se encuentra previsto en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo consignado en su artículo quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Este Decreto desarrolla, en términos



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

generales, la contratación autorizada por el artículo 355 de la Constitución Política, la cual puede manifestarse a través de convenios solidarios, en concordancia con lo establecido en el artículo 3.16 de la Ley 136 de 1994, el parágrafo 2 del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 y el artículo 2.2.15.1.3 del Decreto 1082 de 2015.

En este sentido, el régimen especial y preferente previsto en el Decreto 092 de 2017 para la celebración de convenios solidarios será aplicable cuando se reúnan los siguientes requisitos: i) que las partes intervinientes sean, de un lado, entidades del nacional, departamental, distrital, local o municipal, y, de otro, Organismos de Acción Comunal y organismos civiles y asociaciones residentes en el territorio de reconocida idoneidad; ii) que el objeto del contrato esté dirigido al impulso de programas y actividades de interés público concordantes con el plan de desarrollo aplicable; iii) que el contrato, dentro del límite de la menor cuantía, no refleje relaciones conmutativas que impliquen contraprestaciones para la Entidad del Estado y; iv) que la Entidad del Estado no imparta instrucciones precisas para la ejecución del objeto convenido.

Así las cosas, en caso de que concurren los requisitos antes enunciados, se aplicará al proceso de planeación, selección y contratación previsto en el Decreto 092 de 2017. En lo no previsto por esa regulación, se remitirá a las normas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, con base en las remisiones directas de los artículos séptimo y octavo del citado reglamento autónomo.

En *tercer lugar*, encontramos el régimen que se fundamenta en el precitado artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, en armonía con el parágrafo tercero del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Esta norma debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto en el artículo 141 *ibidem*. En virtud de estas disposiciones normativas, los organismos comunales cuentan con la posibilidad de “[...] vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante la participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada”. Para estos efectos, conforme al parágrafo del artículo 141 de la Ley 136 de 1994, se aplicarán los artículos 375 a 378 del Decreto 1333 de 1986 y al EGCAP. Sin perjuicio de la limitación en la cuantía conforme al parágrafo 1 del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, esta modalidad de contratación resulta aplicable a todos los casos no reglamentados a través de normas específicas en los que: i) se vinculen entidades del orden nacional, departamental, distrital, local o municipal y organismos comunales; ii) se cumpla con el objetivo planteado en el parágrafo tercero del artículo tercero de la Ley 136



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

de 1994, en consonancia con el artículo 355 constitucional; y iii) no exista otra forma especial de contratación.

Ahora bien, en armonía con el literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, el párrafo primero del artículo 63 *ibidem* 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 ley²⁰. Por su parte, el párrafo segundo se refiere a la facultad que tienen las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal y los organismos de acción comunal para celebrar convenios solidarios con el fin de ejecutar los proyectos allí señalados. De lo anterior se desprende que los párrafos primero y segundo dan alcance a lo señalado en el inciso primero del artículo 63 de la Ley 2166 de 2021. De esta manera, esta Agencia considera que cuando el párrafo segundo extrañamente se refiere a los “contratos interadministrativos de mínima” se hace referencia a los convenios solidarios, precisamente, para destacar que estos pueden celebrarse con las Entidades Estatales señaladas en dicho párrafo. Sin embargo, se aclara que, a juicio de esta Agencia, lo señalado en el párrafo segundo no se trata de una tipología adicional a las existentes en el ordenamiento jurídico y no se advierte que el legislador hubiese querido crear una tipología o modalidad adicional, máxime cuando el párrafo se integra al contenido del artículo 63.

2.5. Ejercicio de la ingeniería en convenios solidarios para la ejecución de obras

La Corte Constitucional, en la sentencia C-697 de 2000, explicó que el artículo 26 de la Constitución Política autorizó al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes desempeñen actividades que impliquen riesgo social, con el objetivo de demostrar la adecuada aptitud del aspirante y que esta exigencia constituye una excepción legítima al principio de libertad e igualdad en materia laboral:

“El artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para

²⁰ De acuerdo con el literal f) del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021, uno de los objetivos de los organismos de acción comunal consiste en “Celebrar contratos, convenios y alianzas 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”.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades.

[...]

La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporción”²¹.

Haciendo uso de la mencionada prerrogativa, el legislador reguló el ejercicio de la ingeniería y de sus profesiones afines y auxiliares en la Ley 842 de 2003, estableciendo en el artículo 2 las actividades que se entienden como ejercicio de la ingeniería y en el artículo 6 la exigencia de efectuar la matrícula o inscripción en el Registro Profesional respectivo, lo cual se acredita con la tarjeta o documento adoptado por este para tal fin. Conforme a esto, el artículo 2 de la Ley 842 de 2003 enlista una serie de actividades que constituyen ejercicio de la ingeniería:

“Artículo 2o. *Ejercicio de la ingeniería.* Para los efectos de la presente ley, se entiende como ejercicio de la ingeniería, el desempeño de actividades tales como:

a) Los estudios, la planeación, el diseño, el cálculo, la programación, la asesoría, la consultoría, la interventoría, la construcción, el mantenimiento y la administración de construcciones de edificios y viviendas de toda índole, de puentes, presas, muelles, canales, puertos, carreteras, vías urbanas y rurales, aeropuertos, ferrocarriles, teleféricos, acueductos, alcantarillados, riesgos (sic), drenajes y pavimentos; oleoductos, gasoductos, poliductos y en general líneas de conducción y transporte de hidrocarburos; líneas de transmisión eléctrica y en general todas aquellas obras de infraestructura para el servicio de la comunidad;

b) Los estudios, proyectos, diseños y procesos industriales, textiles, electromecánicos, termoeléctricos, energéticos, mecánicos, eléctricos, electrónicos, de computación, de sistemas, teleinformáticos, agroindustriales, agronómicos, agrícolas, agrológicos, de alimentos, agrometeorológicos, ambientales, geofísicos, forestales, químicos, metalúrgicos, mineros, de petróleo, geológicos, geodésicos, geográficos, topográficos e hidrológicos;

c) La planeación del transporte aéreo, terrestre y náutico y en general, todo asunto relacionado con la ejecución o desarrollo de las tareas o actividades de las profesiones especificadas en los subgrupos 02 y 03 de la Clasificación

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000. M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz.



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

Nacional de Ocupaciones o normas que la sustituyan o complementen, en cuanto a la ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares se refiere. También se entiende por ejercicio de la profesión para los efectos de esta ley, el presentarse o anunciarse como ingeniero o acceder a un cargo de nivel profesional utilizando dicho título.

Parágrafo. La instrucción, formación, enseñanza, docencia o cátedra dirigida a los estudiantes que aspiren a uno de los títulos profesionales, afines o auxiliares de la Ingeniería, en las materias o asignaturas que impliquen el conocimiento de la profesión, como máxima actividad del ejercicio profesional, solo podrá ser impartida por profesionales de la ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares, según el caso, debidamente matriculados [...].”

Como se evidencia la norma transcrita refiere varias actividades relacionadas con diferentes tipos de proyectos e infraestructuras. Se destaca como en el literal a) se hace referencia a objetos contractuales como la consultoría y la interventoría, asociados a diversos tipos de infraestructura de transporte, de lo que se colige que la ejecución de estos, según lo establecido en la ley, constituye ejercicio de la ingeniería.

En relación con el ejercicio de la ingeniería en convenios solidarios para la ejecución de obras, es pertinente referirse a los artículos 17 y 18 de la Ley 842 de 2003²², que establecen las siguientes obligaciones:

“Artículo 17. Responsabilidad de las personas jurídicas y de sus representantes. La sociedad, firma, empresa u organización profesional, cuyas actividades comprendan, en forma exclusiva o parcial, alguna o algunas de aquellas que correspondan al ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines o de sus profesiones auxiliares, está obligada a incluir en su nómina permanente, como mínimo, a un profesional matriculado en la carrera correspondiente al objeto social de la respectiva persona jurídica.

Parágrafo. Al representante legal de la persona jurídica que omita el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo se le aplicarán las sanciones previstas para el ejercicio ilegal de profesión y oficio reglamentado, mediante la aplicación del procedimiento establecido para las contravenciones especiales de policía o aquel que lo sustituya.

Artículo 18. Dirección de labores de ingeniería. *Todo trabajo relacionado con el ejercicio de la Ingeniería, deberá ser dirigido por un ingeniero inscrito en el registro profesional de ingeniería y con tarjeta de matrícula profesional en la rama respectiva.*

²² Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

Parágrafo. Cuando la obra se trate de aquellas a las que se refiere la Ley 400 de 1997, además de los requisitos establecidos en la presente ley, se deberá cumplir con los establecidos en tal régimen o en la norma que lo sustituya, so pena de incurrir en las sanciones previstas por violación del Código de Ética y el correcto ejercicio de la profesión”.

El artículo citado establece el deber para las personas jurídicas, cuyas actividades correspondan al ejercicio de la ingeniería²³, de incluir en su “nómina permanente” al menos a un profesional matriculado en la carrera correspondiente al objeto social de la persona jurídica. Sin embargo, pese a la existencia de dicho deber, no establece una consecuencia particular frente a su incidencia en los procedimientos de selección adelantados por las Entidades Estatales, como sería la imposibilidad de participar en dichos procesos ante la inobservancia del cumplimiento de dicha exigencia o el deber de presentar algún documento para acreditar el cumplimiento de dicha obligación en el desarrollo de tales procesos contractuales.

Por su parte, el artículo 18 indica que todo trabajo que implique el ejercicio de la ingeniería deba ser dirigido por ingeniero inscrito en el registro profesional de ingeniería y con tarjeta de matriculo profesional de la rama respectiva. De esta

²³ El artículo 2 de la Ley 842 de 2003, dispone sobre el ejercicio de la ingeniería lo siguiente: “Para los efectos de la presente ley, se entiende como ejercicio de la ingeniería, el desempeño de actividades tales como:

“a) Los estudios, la planeación, el diseño, el cálculo, la programación, la asesoría, la consultoría, la interventoría, la construcción, el mantenimiento y la administración de construcciones de edificios y viviendas de toda índole, de puentes, presas, muelles, canales, puertos, carreteras, vías urbanas y rurales, aeropuertos, ferrocarriles, teleféricos, acueductos, alcantarillados, riesgos, drenajes y pavimentos; oleoductos, gasoductos, poliductos y en general líneas de conducción y transporte de hidrocarburos; líneas de transmisión eléctrica y en general todas aquellas obras de infraestructura para el servicio de la comunidad;

“b) Los estudios, proyectos, diseños y procesos industriales, textiles, electromecánicos, termoeléctricos, energéticos, mecánicos, eléctricos, electrónicos, de computación, de sistemas, teleinformáticos, agroindustriales, agronómicos, agrícolas, agrológicos, de alimentos, agrometeorológicos, ambientales, geofísicos, forestales, químicos, metalúrgicos, mineros, de petróleo, geológicos, geodésicos, geográficos, topográficos e hidrológicos;

“c) La planeación del transporte aéreo, terrestre y náutico y en general, todo asunto relacionado con la ejecución o desarrollo de las tareas o actividades de las profesiones especificadas en los subgrupos 02 y 03 de la Clasificación Nacional de Ocupaciones o normas que la sustituyan o complementen, en cuanto a la ingeniería, sus profesiones afines y auxiliares se refiere. También se entiende por ejercicio de la profesión para los efectos de esta ley, el presentarse o anunciarse como ingeniero o acceder a un cargo de nivel profesional utilizando dicho título.

“PARÁGRAFO. La instrucción, formación, enseñanza, docencia o cátedra dirigida a los estudiantes que aspiren a uno de los títulos profesionales, afines o auxiliares de la Ingeniería, en las materias o asignaturas que impliquen el conocimiento de la profesión, como máxima actividad del ejercicio profesional, solo podrá ser impartida por profesionales de la ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares, según el caso, debidamente matriculados.

“ARTÍCULO 3o. PROFESIONES AUXILIARES DE LA INGENIERÍA. Se entiende por Profesiones Auxiliares de la Ingeniería, aquellas actividades que se ejercen en nivel medio, como auxiliares de los ingenieros, amparadas por un título académico en las modalidades educativas de formación técnica y tecnológica profesional, conferido por instituciones de educación superior legalmente autorizadas, tales como: Técnicos y tecnólogos en obras civiles, técnicos y tecnólogos laboratoristas, técnicos y tecnólogos constructores, técnicos y tecnólogos en topografía, técnicos y tecnólogos en minas, técnicos y tecnólogos delineantes en ingeniería, técnicos y tecnólogos en sistemas o en computación, analistas de sistemas y programadores, técnicos y tecnólogos en alimentos, técnicos y tecnólogos industriales, técnicos y tecnólogos hidráulicos y sanitarios, técnicos y tecnólogos teleinformáticos, técnicos y tecnólogos agroindustriales y los maestros de obras de construcción en sus diversas modalidades, que demuestren una experiencia de más de diez (10) años en actividades de la construcción, mediante certificaciones expedidas por ingenieros y/o arquitectos debidamente matriculados y, excepcionalmente, por las autoridades de obras públicas y/o de planeación, municipales”.



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

manera, actividades como las de construcción, mantenimiento y administración de construcciones, que constituyen ejercicio de la ingeniería de conformidad con el literal a) del artículo 2 de la Ley 842 de 2003, deben ser dirigidas por un ingeniero inscrito, de conformidad con el artículo 18 *ibídem*.

Conforme a esto, sin perjuicio de que se celebren de manera directa contratos para la ejecución de obras con Organismos de Acción Comunal, en tanto tales objetos impliquen el ejercicio de la ingeniería, su ejecución debe sujetarse al régimen establecido en la Ley 842 de 2003. En ese sentido, la ejecución de obras a cargo de Organismos de Acción Comunal debe ser dirigidas por un ingeniero debidamente inscrito, conforme a lo exigido por el artículo 18 de la Ley 842 de 2003, toda vez que la contratación de manera directa y la habilitación legal para la ejecución de obras no eximen a los Organismos de Acción Comunal de cumplir las normas que rigen el ejercicio de la ingeniería.

Adicionalmente, es pertinente advertir que el parágrafo primero del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 indica que 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 la el literal c) del artículo 38 de la presente ley”. Esto supone que los honorarios de los profesionales de la ingeniería y el personal requerido para la ejecución de las obras vendría constituir los costos a los que hace referencia el parágrafo primero del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, en la medida que constituyen erogaciones en las que se debe incurrir para desarrollar el objeto, por lo que entran a ser determinantes para el valor del contrato, a efectos de que el contrato se pueda ejecutar garantizando el ejercicio legal de la ingeniería en la ejecución de la obras. Esto por supuesto sin perjuicio del apoyo técnico y administrativo que debe prestar el ente territorial en la ejecución del contrato de conformidad con el parágrafo segundo del mencionado artículo 95.

3. Respuesta

[...]

1. ¿Los contratos sobre esta cuenta o subcuenta que crea el FCP, están sometidos a control fiscal de la contraloría?

2. El origen de lo recursos es privado, pero en el momento en que entran en la cuenta de la Fiducia, ya son públicos, además su destino son obras públicas, esto es mi sentido común lo dicta, ¿estoy bien?.

[...]

5. Estos contratos que dice el parágrafo entre privados, deberían estar sometidos al control fiscal, porque los dineros son públicos, así sean donados



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia



WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

o estoy perdido ¿?

6. Los contratos los realiza un 'implementador' (contratado por FCP) que es un privado y este a su contra con JAC (juntas de acción comunal de la vereda XX) estaría sometidos a control fiscal y nosotros tenemos investidura de funcionario público como indica la constitución?
[...]"

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3, numeral 5 y 11, numeral 8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados. Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes 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 esta Agencia como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes de la contratación estatal.

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 mucho menos pronunciarse por la presunta responsabilidad en que se puede derivar de las actuaciones adelantadas en los Procesos de Contratación estatal dado que este último aspecto es de competencia restrictiva de la rama judicial y de los entes de control, según corresponda.

Ahora bien, para responder las presuntas 1, 2, 5 y 6es menester indicar que, el artículo 10 del Decreto 619 de 2017 indica como fuentes de recursos: (i) el Presupuesto General de la Nación, (ii) el Sistema General de Regalías, (iii) el Sistema General de Participaciones, (iv) los recursos de Cooperación Internacional no reembolsables, (v) los bienes y derechos adquiridos a cualquier título, (vi) el usufructo y explotación de bienes que reciba a cualquier título provenientes de personas de derecho público y privado, (vii) los recursos provenientes de la participación privada y (viii) los demás recursos que determine la ley.

De acuerdo con el parágrafo 1º del artículo 10 del Decreto citado, con los recursos del FCP se financian los proyectos que guarden relación con la



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

implementación del Acuerdo Final, los cuales se deben mantener como una reserva especial hasta tanto se culminen los proyectos asociados al Plan Marco de Implementación y, cuando el consejo directivo lo apruebe, los gastos operativos de la Dirección para el Postconflicto del DAPRE. Al estudiar la constitucionalidad de las fuentes de estos recursos, el máximo órgano constitucional, en Sentencia C-438 de 2017, precisó que, podrá admitirse como necesario y proporcional que cualquier donación o transferencia a título gratuito pueda realizarse directamente al FCP por parte de particulares o de organismos internacionales de cooperación. Así mismo, la Corte no encontró ninguna objeción de carácter constitucional respecto de que personas naturales o jurídicas privadas transfieran bienes o recursos a título gratuito a FCP para el cumplimiento de sus fines.

Frente al control fiscal de los recursos del fondo, atendiendo a su consulta, es imperioso resaltar que, el artículo 11 del Decreto 619 de 2017 establece el mecanismo de control de estos recursos, indicando que le corresponde a la Contraloría General de la República ejercer la vigilancia y control sobre el manejo del FCP y las subcuentas que tengan recursos públicos, según la participación pública en estos. Por su parte, la Corte Constitucional, en la sentencia antes citada, indicó que dicha Corporación ha reconocido que, en aquellos eventos en los que confluyen capitales de origen público y privado, las funciones de la Contraloría General de la República se extienden únicamente a los recursos de la Nación y a aquellos actos relativos a su ‘manejo’ o gestión fiscal”. De lo anterior se colige que, el control fiscal de la gestión de los recursos que integran el CFP se circunscribe a aquellos recursos de origen público, por tanto, los dineros de origen privado se encuentran exentos de control fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación. No obstante, vale precisar que esta Agencia no tiene competencia para pronunciarse sobre el alcance de normas en materia de control fiscal y, por lo tanto, se atiene a lo resuelto sobre la materia por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-438 de 2017.

“[...]

3. El Gobierno nacional ¿por qué? y ¿para qué? Crean entidades de derecho público como el FCP

4. ¿Estos programas son para realizar contratación más expedita que la del régimen de contratación estatal?

[...]”

El artículo 1 del Decreto 619 de 2017 definió el FCP como un patrimonio autónomo del DAPRE, sin estructura administrativa propia, cuya administración estará a cargo de una o varias sociedades fiduciarias públicas. De acuerdo con el



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

citado artículo, el FCP es un fondo- cuenta, con una temporalidad definida, organizado como patrimonio autónomo que se rige por el derecho privado, cuyo régimen de contratación es de derecho privado con la inclusión de principio de contratación pública y de la función administrativa. Ahora bien, el artículo 2 del decreto referido precisa que, el FCP es el principal *“instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final”* y, además, señala que articula la cooperación internacional y la participación de los aportes públicos y privados, recibidos por diferentes fuentes, de manera que este fondo cuenta constituye *“el principal instrumento financiero para administrar las diferentes fuentes de recursos para la implementación del acuerdo”*. De esta forma se concluye que, el FCP se concibió para la canalización de los recursos de diferentes fuentes destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Paz.

En relación con el régimen jurídico aplicable a los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas o cualquier otra modalidad de clasificación, conforme el artículo 3 del Decreto 691 de 2017, se rigen por el derecho privado, con observancia de los principios de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución y de la contratación estatal, tales como el principio de objetividad, razonabilidad, transparencia igualdad, moralidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La razón por la cual se asignó este régimen de contratación obedece a que este régimen facilita los procesos de adquisición de bienes o servicios y de esta forma se asegura la oportuna implementación del Acuerdo Final. Al respecto, la Sentencia C – 438 del 13 de julio de 2017 precisó que si bien la contratación se somete al derecho privado se orienta por los principios rectores como los establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

“[...]

7. Las JAC sí están legalizadas para ejecutar obras civiles?

8. Debe indicar en los estatutos de la JAC tener en su objeto la construcción de obras civiles de vías terciarias o rurales o con lo indicado en el Art. 16 a-e-f y artículo 17 de la Ley 2166 de 2021 es suficiente ¿?

[...]

11. Hay una figura de que una JAC, permite y habilita a otra JAC para que ejecute las obras, es posible ¿?

12. -Las organizaciones comunitarias diferentes a las JAC, asociaciones, fundaciones, etc., asociaciones sin ánimo de lucro, inscritas en la Cámara de Comercio, para ejecutar obras deben indicar en sus estatutos que pueden realizar estas actividades o solo basta con registrar la actividad en la Cámara



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

de Comercio y en el RUT – Actividad de Construcción (#4210) ¿?”
[...].”

De acuerdo con lo expuesto, los Organismos de Acción Comunal cuentan con la facultad para celebrar contratos, dentro de la territorialidad a la que pertenecen, para lo cual es pertinente referirse a los Procesos de Contratación en los que estas pueden participar con entidades del orden departamental, distrital y municipal, los cuales se enlistan a continuación:

i) 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”.

ii) 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 menor cuantía.

iii) 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.

Igualmente, es necesario destacar que –en desarrollo del artículo 355 de la Constitución– el Gobierno Nacional expidió el Decreto 092 de 2017, el cual dispone las reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos eventos: i) los contratos de colaboración o de interés público con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo, en los términos del artículo 355 de la Constitución Política; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Los primeros están regulados en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017, mientras que los segundos en los artículos 5, 6, 7 y 8 *ibidem*. Es posible diferenciar, pues, los *convenios de asociación*, regulados en el artículo 5, de los *contratos de colaboración*, establecidos en el artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

Así mismo, conforme con el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 las organizaciones comunales cuentan con la posibilidad de vincularse al desarrollo y



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

mejoramiento municipal mediante la participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada. Por su parte, el artículo 95 de dicha Ley contempla la celebración directa de convenios solidarios entre Organismos de Acción Comunal y “*los entes territoriales del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal*”.

Estos artículos –63 y 95– deben considerar de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 0142 del 01 de febrero de 2023, en donde se incluye el Título de emprendimiento comunal. De esta forma, el artículo 15 del decreto en mención, adiciona los artículos 2.2.15.1.1, 2.2.15.1.2 y 2.2.15.1.3 al Decreto 1082 de 2015, respectivamente, en relación con *convenios solidarios*, los Convenios solidarios para la ejecución de obras, y convenios solidarios para el desarrollo de programas.

“[...]

10. Pueden ejecutar obras por fuera de su territorialidad, (Sentencia CC – C106 de 2016 no la he podido tener completa) ¿?

[...]”

Conforme el análisis realizado, el artículo 19 de la Ley 743 de 2002, dispuso que una de las funciones de la Junta de Acción Comunal es promover y fortalecer en el individuo, el sentido de pertenencia frente a su comunidad, localidad, distrito o municipio a través del ejercicio de la democracia participativa, y en virtud a ello generar procesos comunitarios como la formulación, ejecución y administración, entre otros, de planes, programas y proyectos de desarrollo comunitario, por lo que se encuentran facultadas para celebrar contratos.

Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza de las Juntas de Acción Comunal y la incidencia que en ellas tiene el principio de participación, es importante realzar que la territorialidad de la cual hace parte es el único lugar en el cual puede desarrollar sus actividades, pues sólo así se garantizaría una verdadera participación de la comunidad en la formulación, ejecución y administración de planes, programas y proyectos en su territorio, por lo que resultaría contrario al principio de participación que las Juntas de Acción Comunal pudieran ejecutar contratos en sitios donde no tienen representación participativa.

Así mismo, la citada ley en su artículo 9 dispuso que “*cada organismo de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado*”, indicando las orientaciones para dicha limitación. Es así como en las capitales de departamentos y en la ciudad de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO

FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal o distrital. Por su parte, en las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior, por lo que en las poblaciones donde no exista delimitación por barrios la junta podrá abarcar toda el área urbana. De igual forma, dicha norma indica que en cada caserío o vereda sólo podrá constituirse una Junta de Acción Comunal, pero la autoridad competente podrá autorizar, mediante resolución motivada, la constitución de más de una junta si la respectiva extensión territorial lo aconsejare.

Con base en el principio de participación, el objeto social de las Juntas de Acción Comunal está definido y limitado a la territorialidad a la cual pertenece y tiene jurisdicción, por lo tanto no podrá ejecutar obras por fuera de esta, pues sólo así se garantizaría que el desarrollo de la comunidad se materialice a través de un proceso territorial que integren los esfuerzos de su población, organismos y el Estado, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, fortaleciendo así la construcción de las mismas, a partir de los planes de desarrollo comunales y comunitarios construidos y concertados por los afiliados a los organismos comunales, en articulación con las autoridades de cada uno de sus territorios.

“[...]

9. Para ejecutarlas debe tener en su nómina un ing. civil, cumpliendo ley 842-2003 - Art 17 ¿?

[...]

13. as anteriores asociaciones sin ánimo de lucro, si ejecutan obras deben tener en su nómina un ing. civil, cumpliendo la ley 842-2003 - Art 17 ¿?

[...]”.

Interpretando sistemáticamente el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 con el literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, puede concluirse, por tanto, que solo un año después de que fenece la oportunidad para liquidar los contratos de manera bilateral, unilateral o judicial, según el caso, sin que la obra haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante o no esté presentando el servicio para el cual fue contratada, podrá incluirse la anotación en el Registro Nacional de Obras Inconclusas. En otras palabras, no basta con que se haya vencido el término de liquidación bilateral establecido en el pliego de condiciones o en el contrato o el supletivo de los cuatro meses. Tampoco es suficiente que haya expirado el término de dos meses posterior al vencimiento del plazo para la liquidación de mutuo acuerdo. Es necesario que



FORMATO PQRSD

Código: CCE-REC-FM-17

Versión: 02 DEL 22 DE AGOSTO DE 2023

se haya vencido el término de dos años posterior al vencimiento del término de dos meses. Esto en la medida en que el literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020 se refiere al *vencimiento del término de liquidación contractual*, y como se ha explicado, este término incluye el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Finalmente, de la anterior disposición también se deduce que el registro se hace después de la *terminación* del contrato, porque la norma se refiere, como viene de indicarse, a la etapa de liquidación contractual, que es posterior a dicha terminación. Así se infiere de los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, que establecen la liquidación como un procedimiento posterior a la terminación del contrato.

En consideración a lo señalado, en cada caso concreto habrá que determinar si ha transcurrido un año después de fenecida la oportunidad para liquidar el contrato, sin que la obra se encuentra concluida en los términos del literal a) del artículo 2 de la Ley 2020 de 2020, pues solo en este supuesto podrá hacerse la anotación en el referido registro y evaluarla en los términos establecidos en el artículo 6 de la Ley 2020 de 2020 y en la forma indicada en los pliegos de condiciones.

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

Atentamente,

Original Firmado
Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Nohelia del Carmen Zawady Palacio
Subdirector de Gestión Contractual



Departamento Nacional
de Planeación - **DNP**

Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente
Tel. [601]7956600 • Carrera 7 No. 26 - 20 Piso 17 • Bogotá - Colombia

WWW.COLOMBIACOMPRA.GOV.CO