

## FORMATO PQRSD

### **CONVENIOS SOLIDARIOS – Organismos de acción comunal – Ley 2166 de 2021 – Requisitos para su procedencia**

[...] el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 determina la celebración por contratación directa de convenios solidarios. [...] conforme a esta ley podrán celebrar convenios solidarios directamente, no solo los entes 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. [...].

[...]

[...] 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 este artículo. 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 por la mínima o 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 contratar con 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 2021. 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. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, para garantizar este personal de apoyo las Entidades Estatales deben contar con unos recursos adicionales a los comprendidos dentro del valor del Convenio Solidario.

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

[...] en congruencia con el ámbito de aplicación de la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 142 de 2023, existen tres (3) alternativas mediante las cuales las entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal. El primer régimen encuentra su fundamento en el parágrafo cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Un segundo régimen o modalidad de contratación se encuentra prevista en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo consignado en su artículo

**FORMATO PQRS**

quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Por último, en armonía con la modificación realizada por la Ley 1955 de 2019, se presenta un tercer régimen, que encuentra su fundamento en los parágrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994.


**FORMATO PQRS**

Bogotá D.C., [Día] de [Mes.NombreCapitalizado] de [Año]



Señor

**Edwin Orlando Rodríguez Avendaño**
[edwinora@gmail.com](mailto:edwinora@gmail.com)

Tunja, Boyacá

**Concepto C-027 de 2025**

**Temas:** CONVENIOS SOLIDARIOS – Organismos de acción comunal – Ley 2166 de 2021 – Requisitos para su procedencia / CONVENIOS SOLIDARIOS – Organismos de acción comunal – Regímenes aplicables

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No. P20250113000245

Estimado señor Rodríguez:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de petición de fecha 13 de enero de 2025, que fue remitida por el Departamento Administrativo de la Función Pública mediante oficio con Radicado No. 20242060891392 del mismo mes y año. Usted realiza la siguiente consulta:

“[...] se solicita a su despacho informe si las Juntas de Acción Comunal están habilitadas legalmente para celebrar este tipo de convenios, indicando si la normativa vigente faculta a estas organizaciones comunitarias para ejecutar convenios de naturaleza contractual con las administraciones municipales. Precizando los alcances y limitaciones que puedan existir.

## FORMATO PQRSD

En caso de ser afirmativo, solicito se detallen los requisitos que deben cumplir las Juntas de Acción Comunal para llevar a cabo este proceso.”  
[sic]

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

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

### 1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, le informamos que la misma será resuelta desde el siguiente interrogante: ¿Qué tipo de convenios pueden celebrar los Organismos de Acción Comunal con las entidades públicas y qué requisitos deben cumplir?

### 2. Respuesta:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los organismos de acción comunal pueden celebrar de manera directa convenios solidarios con entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal, siempre y cuando se observen las siguientes reglas: i) 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

**FORMATO PQRS**

fundamento en este artículo; ii) 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 por la mínima o 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; iii) para la ejecución de las obras se establece el deber de contratar con los habitantes de la comunidad; iv) 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 2021. Estos costos deberán incluirse en el ejercicio de planeación que realice la entidad y estar debidamente justificados; y v) 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. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, para garantizar este personal de apoyo las Entidades Estatales deben contar con unos recursos adicionales a los comprendidos dentro del valor del Convenio Solidario.

En ese sentido, los Organismos de Acción Comunal que según lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2166 de 2021 se encuentran integrados por i) las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda comunal; ii) las asociaciones de juntas de acción comunal; iii) las federaciones de acción comunal; y iv) la confederación nacional de acción comunal, deberán con el fin suscribir convenios con las entidades públicas, cumplir con los requisitos señalados en la referida ley respecto de su organización y constitución, así como los que establezcan las entidades en el proceso de contratación.

Por otra parte, es de menester precisar que en congruencia con el ámbito de aplicación de la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 142 de 2023, existen tres (3) alternativas mediante las cuales las entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal. El primer régimen encuentra su fundamento en el parágrafo cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Un segundo régimen o modalidad de contratación se encuentra prevista en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo consignado en su artículo quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Por último, en armonía con la modificación realizada

## FORMATO PQRS

por la Ley 1955 de 2019, se presenta un tercer régimen, que encuentra su fundamento en los párrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994.

Finalmente, se precisa que, el 30 de junio de 2023, esta Agencia con fundamento en la competencia prevista en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, expidió mediante la Resolución 358 de 2023 los "Documentos Tipo para la contratación directa de convenios solidarios para ejecución de obras hasta la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal". Por lo que, las entidades que pretendan adelantar tales contrataciones, deberán realizarlas en aplicación de los referidos Documentos Tipo.

### 3. Razones de la respuesta

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

- Con la expedición de la Ley 2166 de 2021 se deroga la Ley 743 de 2002, y se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados. 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".
- En desarrollo de lo anterior, el artículo 95 de dicha ley contempla la celebración directa de convenios solidarios entre organismos de acción comunal y "los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal", prescribiendo lo siguiente:

"Artículo 95. Convenios Solidarios. Se autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de

## FORMATO PQRSD

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-contable, para supervisar y apoyar a los Organismos de Acción Comunal en la ejecución de las obras<sup>1</sup>.

- Según se evidencia, esta norma desarrolla las siguientes reglas:
- i) Las "entidades del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal" y los organismos de acción comunal podrán celebrar directamente convenios solidarios, 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*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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/leyes>.

<sup>2</sup> "Artículo 7. Organismos de la Acción Comunal.

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



## FORMATO PQRS

- 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 este artículo.
- 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 por la mínima o 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 contratar con 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 2021. 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. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, para garantizar este personal de apoyo las Entidades Estatales deben contar con unos recursos adicionales a los comprendidos dentro del valor del Convenio Solidario.
- Como se observa, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 determina la celebración por contratación directa de convenios solidarios. Este régimen de contratación ya se había contemplado inicialmente en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Sin embargo, el contenido del artículo 95 es más amplio en relación con los sujetos, la cuantía del contrato y la

---

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

ejecución de dichos convenios. En efecto, el artículo 95 incluye a los “entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal” y a los “organismos de acción comunal”.

- Es decir, conforme a esta ley podrán celebrar convenios solidarios directamente, no solo los entes 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. Además, se amplía la cuantía de los convenios permitiendo que se contraten hasta por la menor cuantía y no solo por la mínima cuantía. En cuanto al objeto, las normas son claras en señalar que se trata de la ejecución de obras. Por lo demás, dichos aspectos se sintetizan en el desarrollo reglamentario del Decreto 142 de 2023, el cual adiciona el artículo 2.2.15.1.2 del Decreto 1082 de 2015 en los siguientes términos:

“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.

- Adicionalmente se precisa que, en congruencia con el ámbito de aplicación de la Ley 2166 de 2021 y el Decreto 142 de 2023, existen tres (3) alternativas mediante las cuales las entidades del orden nacional, departamental, distrital o municipal pueden celebrar convenios solidarios con organismos de acción comunal. El primer régimen encuentra su fundamento en el párrafo cuarto del artículo 3 de la Ley 136 de 1994. Un segundo régimen o modalidad de contratación se encuentra prevista en el Decreto 092 de 2017, exceptuando lo consignado en su artículo quinto, pues versa sobre convenios de asociación. Por último, en armonía con la modificación realizada por la Ley 1955 de 2019, se presenta un tercer régimen, que encuentra su fundamento en los párrafos tercero y quinto del artículo tercero de la Ley 136 de 1994.
- Finalmente, resulta a bien señalar que, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, con fundamento en la competencia prevista en el artículo 1 de la Ley 2022 de 2020, expidió mediante la Resolución 358 de 2023 los “Documentos Tipo para la contratación directa

## FORMATO PQRSD

de convenios solidarios para ejecución de obras hasta la menor cuantía con Organismos de Acción Comunal”. Por lo que, las entidades que pretendan adelantar tales contrataciones, deberán realizarlas en aplicación de los referidos Documentos Tipo.

### 4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Ley 2022 de 2020, artículo 1.
- Ley 2166 de 2021, artículo 95.
- Ley 136 de 1994, artículo 3.
- Ley 2294 del 2023, artículo 372.
- Decreto 092 de 2017.
- Resolución 358 de 2023 “Por la cual se adopta el documento tipo para la contratación directa de convenios solidarios para la ejecución de obras hasta la menor cuantía con organismos de acción comunal”. Disponible [aquí](#)

### 5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la elaboración y actualización del PAA, esta Subdirección se ha referido en los Sobre el alcance de los convenios solidarios y su régimen contractual esta Subdirección se ha pronunciado en los conceptos Nos. C-971 del 28 de febrero de 2023, C-972 del 8 de febrero de 2023, C-068 del 9 de marzo de 2023, C-040 del 24 de marzo de 2023, C-052 del 21 de abril de 2023, C-0117 del 21 de abril de 2023, C-094 del 4 de mayo de 2023, C-209 del 21 de junio de 2023, C-287 del 9 de octubre de 2023, C-469 del 5 de febrero de 2024, C-020 del 23 de febrero de 2024, C-051 del 3 de mayo de 2024, C- 214 del 05 de agosto de 2024, C-261 del 03 de octubre del 2024, C-722 del 26 de noviembre del 2024, C-703 del 20 de noviembre del 2024, C-666 del 31 de noviembre del 2024, C-605 del 10 de diciembre de 2024, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>

## FORMATO PQRSD

Nos complace informarte que ya están disponibles las nuevas versiones de los Documentos Tipo para Infraestructura de Transporte, recuerda que es de obligatoria observancia por TODAS las entidades sometidas al EGCAP y entidades de régimen especial, con las excepciones de ley:

- **Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3:** [03. Documentos tipo para los procesos de selección de interventoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)
- **Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2:** [02. Documentos tipo para los procesos de selección de consultoría de obra pública de infraestructura de transporte – versión 2. | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, le contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

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

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente\\_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



## **FORMATO PQRSD**

*Original Firmado  
Carolina Quintero Gacharná*

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

Elaboró: Nasly Yeana Mosquera Rivas  
Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Revisó: Ximena Ríos López  
Gestor T1 - 11 de la Subdirección de Gestión Contractual  
Aprobó: Carolina Quintero Gacharná  
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE