

## 7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2019-025344

Bogotá D.C., 15 de julio de 2019 10:38

Señores

**Secretaría de Planeación e Infraestructura**

Municipio San José del Fragua - Caquetá

[planeacionmunicipal@sanjosedelfragua-caqueta.gov.co](mailto:planeacionmunicipal@sanjosedelfragua-caqueta.gov.co)

Radicado entrada 1-2019-053654  
No. Expediente 5243/2019/RPQRSD

**Asunto:** Restricciones ley 996 (Ley de Garantías)  
Celebración convenios solidarios entre Alcaldías  
Municipales y Juntas de Acción Comunal.

En atención a la solicitud elevada ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y remitida por el Coordinador Grupo de Atención a la Ciudadanía de ese Departamento mediante oficio radicado bajo el No. 1-2019-053654, nos permitimos dar respuesta en los términos previstos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en ejercicio de las funciones consagradas en el Decreto 4712 de 2008.

### Consulta:

*“Me permito solicitar un asesoramiento referente a la contratación de convenios solidarios con juntas de acción comunal durante la ley de garantías esto con el fin de determinar la viabilidad de realizar este tipo de contratación en la administración municipal.”*

### Respuesta:

Prescribe el numeral 16 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012:

“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.”

Al tenor de lo prescrito en el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551, se entiende por convenio solidario “*la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de la comunidad.*”

De conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551, las entidades territoriales están autorizadas para celebrar convenios solidarios directamente con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía y para el efecto, deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

El artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (Ley de garantías) aplicable a las elecciones regionales que se llevarán a cabo, el 27 de octubre de 2019, en su parágrafo establece en relación con la celebración de convenios interadministrativos:

“Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.” (subrayado fuera de texto)

En relación con los convenios interadministrativos, establece el artículo 95 de la Ley 489 de 1998:

“Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.”

*Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”*

Sobre los convenios interadministrativos regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-671 de 2015:

*“[...]Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública.*”

*[...] El convenio interadministrativo fue consagrado en los Artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones:”, como un negocio jurídico bilateral en virtud del cual la administración se vincula con otra entidad pública en el marco de la función administrativa de que trata el Artículo 209 de la Constitución para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla el interés general*

*[...]El contrato interadministrativo no fue objeto de regulación en la Ley 80 de 1993 y, solamente, vino a ser reglamentado como una excepción al principio general de selección objetiva de contratistas de conformidad con lo dispuesto en el literal c del numeral 4 del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, razón por la cual es necesario determinar el verdadero alcance de estas modalidades contractuales.”*

En sentencia No. 00197, proferida el 24 de mayo de 2018, por el Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Dr. Carlos Alberto Zambrano, dentro del expediente No. 35735, se pronunció así:

“A partir de lo anterior y de acuerdo con la calidad de las partes -dos entidades públicas, es evidente que se trata de un convenio interadministrativo de aquellos a los que se refiere el artículo 95 de la ley 489 de 1998 y cuyas principales características han sido definidas por esta Corporación en los siguientes términos:

“(i) constituyen verdaderos contratos en los términos del Código de Comercio cuando su objeto lo constituyen obligaciones patrimoniales;

(ii) tienen como fuente la autonomía contractual;

(iii) son contratos nominados puesto que están mencionados en la ley;

(iv) son contratos atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen, como sí las tienen los contratos típicos, por ejemplo compra venta, arrendamiento, mandato, etc.

(v) la normatividad a la cual se encuentran sujetos en principio es la del Estatuto General de Contratación, en atención a que las partes que los celebran son entidades estatales y, por consiguiente, también se obligan a las disposiciones que resulten pertinentes del Código Civil y del Código de Comercio;

(vi) dan lugar a la creación de obligaciones jurídicamente exigibles;

(vii) persiguen una finalidad común a través de la realización de intereses compartidos entre las entidades vinculadas;

(viii) la acción mediante la cual se deben ventilar las diferencias que sobre el particular surjan es la de controversias contractuales.”

Así las cosas, la prohibición contenida en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996, aplica a los convenios interadministrativos, es decir, aquellos celebrados por entidades públicas en ejercicio de la función administrativa, regulada en el artículo 299 de la Constitución Política, con el fin de cooperar para el cumplimiento de sus funciones administrativas o la prestación de sus servicios, y NO a los convenios solidarios de que tratan los párrafos 3 y 4 del artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, celebrados por las administraciones territoriales con las Juntas de Acción Comunal.

Finalmente, anexo copia del oficio emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, en donde se dio respuesta a consulta No. 4201813000000373, en donde manifiestan:

*“[...] El párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 prohíbe la celebración de convenios y/o contratos interadministrativos que son aquellos que se celebran entre Entidades Estatales, desde el 11 de noviembre de 2017 y hasta que el Presidente sea elegido. Por tanto, la celebración de un convenio solidario entre una Alcaldía Municipal y la Junta de Acción Comunal, siendo esta una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, no está restringida.”*

Cordial saludo,

**Luis Fernando Villota Quiñones**  
Subdirector Fortalecimiento Institucional Territorial  
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexos: 5 folios

**Revisó:** Luis Fernando Villota Quiñones  
**Elaboró:** Esmeralda Villamil López

Firmado digitalmente por: LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**  
Código Postal 111711  
PBX: (571) 381 1700  
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071  
atencioncliente@minhacienda.gov.co  
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.  
www.minhacienda.gov.co