C-265-25

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-265 DE 2025

Referencia: Expediente D-15.874.

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012[1] y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021[2].

Tema: libre competencia económica y convenios solidarios con organismos de acción comunal.

Magistrada ponente: Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y

de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional estudió una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 por la vulneración del artículo 333 de la Constitución. Según la demanda, al permitir que los entes territoriales y la Nación celebren directamente convenios solidarios con las juntas y los organismos de acción comunal, las normas acusadas crean unas restricciones de acceso a los mercados de las obras públicas de hasta por la mínima cuantía y la menor cuantía que limitan de manera injustificada la libre competencia de los demás agentes económicos.

Luego de plantear el problema jurídico, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre el amplio margen de configuración del legislador para regular la contratación estatal, el cual está limitado por la libre competencia. También destacó que, en su faceta individual, el núcleo esencial de ese derecho constitucional ampara las posibilidades de concurrir al mercado de forma libre, sin barreras de entrada injustificadas y de participar en el mercado en igualdad de condiciones. Asimismo, la Corte explicó es necesario aplicar el juicio de proporcionalidad para evaluar si una restricción a la libre competencia es legítima.

Posteriormente, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la historia y las características de los organismos de acción comunal y, con el fin de explicar el contexto fáctico en el que se inscriben las disposiciones acusadas, presentó datos agregados nacionales sobre los convenios solidarios y la participación de los organismos de acción comunal en la contratación de obras públicas de hasta por la mínima y la menor cuantía.

En relación con el análisis del cargo, la Corte precisó el alcance de las disposiciones acusadas y explicó la forma en la que restringen la libre competencia económica. Al respecto, señaló que dichas normas crean una ventaja contractual que favorece a los organismos de acción comunal. Asimismo, ellas restringen las posibilidades de los demás agentes económicos de participar en los mercados de obras públicas de hasta por la mínima y la menor cuantía en igualdad de condiciones, pues a través de los convenios solidarios, dichos organismos pueden ser seleccionados como contratistas sin tener que surtir una licitación pública.

Luego, la Corte determinó, de manera preliminar, que en este caso existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar gravemente la libre competencia, de forma que aplicó un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. La Corte concluyó que las disposiciones acusadas persiguen la finalidad constitucionalmente importante de fomentar la participación democrática y que las autorizaciones en materia de contratación directa estatal que contienen son un medio efectivamente conducente para alcanzar ese fin.

Además, las normas demandadas no son evidentemente desproporcionadas. En función del diseño institucional previsto por el legislador, ellas afectan de forma leve la libre competencia, por cuanto (i) la contratación mediante convenios solidarios es de carácter facultativo; (ii) las entidades que optan por esa opción tienen un deber de motivación reforzado, en el marco del cual deben justificar por qué recurren a esa modalidad contractual a la luz, entre otros, de los principios de libre concurrencia y selección objetiva y (iii) la posibilidad de suscribir convenios solidarios está limitada por la cuantía de las obras

públicas. Además, los datos ponderados nacionales constituyen indicadores estructurales que muestran que la participación de los organismos de acción comunal en la contratación estatal de obras públicas de hasta la menor y la mínima cuantía es muy baja, sin perjuicio de que el impacto a la libre competencia debe valorarse en cada caso concreto frente al mercado relevante del proceso de selección específico.

Por otro lado, la afectación leve de la libre competencia no es evidentemente desproporcionada, pues las normas acusadas desarrollan la participación ciudadana frente a la ejecución de obras públicas a través del cooperativismo y el deber del Estado de promover dicho principio, conforme a lo establecido en la Constitución. Además, la aplicación de las disposiciones demandadas debe atender las finalidades del Estado Social de Derecho, por lo que la suscripción de convenios solidarios debe perseguir la prevalencia del interés general, estar encaminada a la satisfacción del interés público y a suplir las necesidades y aspiraciones de las comunidades. En efecto, los convenios solidarios son contratos del Estatuto General de Contratación de la Administración sometidos, entre otros, a las reglas y principios que gobiernan la contratación directa, la gestión fiscal y la función pública.

Índice

I. Antecedentes

1. Normas demandadas

2. La demanda

3. Intervenciones ciudadanas

3.1. Argumentos a favor de la exequibilidad de las normas acusadas

3.2. Argumentos a favor de la inexequibilidad de las normas acusadas

4. Concepto de la procuradora general de la Nación

II. Consideraciones

1. Competencia

2. Primera cuestión previa. Inexistencia de cosa juzgada formal y aptitud sustantiva de la demanda

3. Segunda cuestión previa. La posibilidad de ampliar el alcance del control de constitucionalidad

5. El amplio margen de configuración del legislador para regular la contratación pública y la libre competencia económica

6. Los organismos de acción comunal y su participación en el mercado de la contratación estatal

6.1. Historia y características de los organismos de acción comunal. Reiteración de jurisprudencia

6.2. Datos sobre los organismos de acción comunal y su participación en la contratación estatal

6.2.1. Datos sobre los organismos de acción comunal

6.2.2. Datos sobre los convenios solidarios

6.2.3. Datos sobre los mercados de obras públicas hasta por la menor cuantía y la mínima cuantía

7. Análisis del cargo formulado en contra de las normas acusadas

7.1. El alcance de las normas acusadas y la restricción a la libre competencia que contemplan

7.1.1. Constatación preliminar de la afectación de la libre competencia y aplicación del juicio de proprocionalidad de intensidad intermedia

7.1.2. Las normas acusadas persiguen un fin constitucionalmente importante: asegurar la participación ciudadana

7.1.3. El medio empleado por las normas acusadas es efectivamente conducente para fomentar la participación ciudadana

7.1.4. Las medidas contenidas en las normas acusadas no son evidentemente desproporcionadas

III. Decisión

I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Ana Marcela Albarracín Camacho presentó una demanda en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, modificado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023. A juicio de la accionante, las disposiciones acusadas vulneran el artículo 333 de la Constitución.

2. El conocimiento y sustanciación del asunto le correspondió por reparto a la magistrada Natalia Ángel Cabo, según lo establecido en la sesión de la Sala Plena del 15 de mayo de 2024. Por medio del auto del 31 de mayo de 2024, se inadmitió la demanda por el incumplimiento de los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia[3].

3. Una vez presentado el escrito de corrección, a través del auto del 26 de junio de 2024, la magistrada Ángel Cabo admitió la demanda. En consecuencia, se comunicó esa decisión al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio del Interior para que, si lo estimaban conveniente, se pronunciaran respecto de la exequibilidad o inexequibilidad de las normas demandadas de

acuerdo con lo previsto en el artículo 244 superior y el artículo 11 del Decreto Ley 2067 de 1991. De la misma manera, se corrió traslado del expediente a la señora procuradora general de la Nación para que rindiera concepto conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Ley 2067 de 1991; simultáneamente, se fijaron en lista las normas acusadas con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarlas o defenderlas y se invitó a varias entidades y organizaciones a intervenir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 y 13 del Decreto Ley 2067 de 1991[4].

4. Por medio del auto del 23 de agosto de 2024, la magistrada sustanciadora negó las solicitudes formuladas por varios intervinientes en cuanto a que se convocara a audiencia pública en el proceso.

5. En la sesión del 28 de agosto de 2024, la Sala Plena declaró fundada la manifestación de impedimento del magistrado Vladimir Fernández Andrade para participar en el debate constitucional del proceso D-15874.

6. A través del auto 1451 del 28 de agosto de 2024, la Sala Plena suspendió los términos de este proceso hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se decidiera sobre la constitucionalidad de la Ley 2294 de 2023, en el marco del expediente D-15.357, por la configuración de una prejudicialidad.

7. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, una vez recibido el concepto de la procuradora general de la Nación y levantada la suspensión de términos ordenada en el auto 1451 de 2024, la Sala Plena procede a decidir el asunto.

1. Normas demandadas

8. A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

“LEY 1551 DE 2012

(Julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 6°. El artículo 3° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3°. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

[…]

Parágrafo 4°: Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes”.

“LEY 2166 DE 2021

(Diciembre 18)

Por la cual se deroga 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 los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 95. Convenios solidarios. Se autoriza a los entes del orden Nacional, Departamental, Distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los Organismos de Acción Comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

Parágrafo 1o. 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 2o. 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".

2. La demanda

9. La accionante presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones transcritas porque considera que vulneran el artículo 333 de la Constitución Política. En su parecer, al autorizar a la Nación y a los entes territoriales para celebrar de manera directa contratos de obra hasta por la menor o la mínima cuantía con juntas u organismos de acción comunal, la norma restringe de manera injustificada la libre competencia.

10. Luego de referirse a las facetas individual y colectiva de protección de ese derecho, la demandante afirmó que la libre competencia puede ser objeto de limitación por parte del legislador con el fin de corregir fallas del mercado y lograr escenarios de equidad y justicia[5]. Al respecto, señaló que para que dichas restricciones sean constitucionales deben cumplir las siguientes exigencias establecidas en la sentencia C-059 de 2021: (i) adoptarse mediante una disposición de rango legal; (ii) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada; (iii) estar adecuadamente justificadas; (iv) obedecer al principio de

solidaridad o a alguna finalidad constitucional; (v) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

11. Luego, la accionante explicó que las normas acusadas deben ser declaradas inconstitucionales porque, por un lado, generan una restricción de acceso al mercado de obras de menor y mínima cuantía a competidores que no tienen la condición de organismos o juntas de acción comunal. Por otro lado, no cumplen todos los requisitos mencionados en la sentencia C-059 de 2021, por las siguientes razones.

12. Primero, no se acredita el requisito de respetar el núcleo esencial de la libre competencia, pues la limitación de ese derecho impone una barrera injustificada para competidores diferentes a los organismos o las juntas de acción comunal que buscan acceder al mercado de obras de mínima y menor cuantía.

13. Segundo, la restricción tampoco está debidamente justificada, pues, por un lado, el Congreso de la República omitió el deber de justificar las razones por las cuales impuso las limitaciones a la competencia a través de las normas acusadas. En su parecer, las disposiciones acusadas no tienen la finalidad de corregir fallas en el mercado ni de lograr un escenario de equidad. Además, en el proceso legislativo no se explicó adecuadamente por qué la contratación directa de obras de hasta por la menor y la mínima cuantía contribuye con el propósito de fortalecer a los organismos de acción comunal. A ese respecto, la actora reconoció que el Congreso ofreció argumentos para explicar: (i) por qué se debían fortalecer las juntas y organismos de acción comunal y (ii) por qué se debía propiciar la celebración de contratos para la ejecución de obras para el desarrollo y el beneficio de las comunidades, pero no indicó de forma precisa y razonada por qué era necesario restringir la libre competencia.

14. Tercero, la limitación a ese derecho no obedece al principio de solidaridad o a alguna

finalidad constitucional. Así, la Ley 2166 de 2021 desarrolla y reglamenta la libertad de asociación, prevista en el artículo 38 de la Constitución. No obstante, la habilitación para contratar de forma directa obras de hasta por la mínima y la menor cuantía con organismos o juntas de acción comunal no es una medida necesaria para garantizar dicha libertad. Asimismo, la demandante indicó que el objetivo de la Ley 1551 de 2012, que consiste en dotar a los municipios de un estatuto administrativo moderno y ágil, no tiene una justificación constitucional que valide la restricción a la libre competencia. Además, esa limitación no está dirigida a modernizar el estatuto administrativo de los municipios. En suma, para la actora las normas reprochadas no encuentran justificación en las finalidades que persiguen las leyes 1551 de 2012 y 2166 de 2021, de manera que las motivaciones corresponden a una política pública y no a una finalidad constitucional.

15. Asimismo, la demandante explicó que en la sentencia C-126 de 2016 la Corte reconoció que el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 les da una ventaja contractual a los organismos comunitarios. Desde esa perspectiva, las normas acusadas limitan la competencia. No obstante, dicha restricción no es necesaria para cumplir con los objetivos de las leyes, que son “dotar a los municipios de un estatuto administrativo moderno y ágil y formular una política pública de los organismos de acción comunal”[6]. Además, indicó que en dicha sentencia no se hizo una justificación constitucional de la finalidad de las disposiciones demandadas, y que la misma providencia indicó que la participación no es un derecho absoluto.

16. Respecto de los principios de democracia participativa y participación ciudadana, la demandante indicó que, si bien la habilitación de la contratación en general con los organismos comunitarios puede tener incidencia en la materialización de dichos principios, ello no justifica la restricción de la libre competencia. En concreto, la señora Albarracín señaló que, si las normas llegasen a ser declaradas inconstitucionales, en todo caso se mantendría la posibilidad de crear organismos de acción comunal y de que estos participen en la ejecución de obras públicas a cargo de la administración. En ese sentido, el principio participativo se materializa y protege por medio de las leyes que contienen los artículos,

pero no mediante la restricción a la libre competencia.

17. Cuarto, frente al requisito relacionado con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la demandante indicó que, para su evaluación, es necesario hacer un test integrado de proporcionalidad de intensidad débil, dado que se trata de normas de intervención económica. Sin embargo, al aplicar los criterios del test, la accionante concluyó que, dado que las normas violan un claro mandato constitucional de libre competencia sin que exista justificación adecuada, no constituyen un medio legítimo para conseguir el fin pretendido. Además, arguyó que no es una medida idónea ni adecuada para fortalecer los organismos o las juntas de acción comunal, pues se vulnera de manera injustificada el núcleo esencial del derecho a la libre competencia. A su juicio, si bien uno de los propósitos de las leyes que contienen las normas demandadas es posibilitar la contratación con juntas y organismos de acción comunal para impulsar planes, programas y proyectos, ello no puede utilizarse como excusa para autorizar una restricción del derecho a la libre competencia sin justificación alguna.

18. Por las razones antes expuestas, la accionante concluyó que el legislador desbordó su libertad de configuración legislativa, pues no respetó los criterios de razonabilidad y de proporcionalidad. En consecuencia, como pretensión, solicitó a esta Corte declarar la inexequibilidad del parágrafo 4° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

3. Intervenciones ciudadanas

19. La Corte Constitucional recibió las siguientes intervenciones:

Tabla 1. Intervenciones recibidas

Intervinientes

Posición

1. Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila

Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda y, subsidiariamente, exequibilidad de las normas acusadas.

2. Departamento Nacional de Planeación

3. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente

4. Confederación Comunal Nacional Colombia y Asociación de Juntas de Acción Comunal del Corregimiento de Bruselas (Pitalito, Huila)[7]

Exequibilidad de las normas acusadas.

5. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

6. Federación Colombiana de Municipios

Exequibilidad de las normas acusadas[8].

7. Carlos Francisco Saavedra Roa

Inexequibilidad de las normas acusadas.

8. Superintendencia de Industria y Comercio

No manifestó de forma expresa una posición sobre la exequibilidad o inexequibilidad de las normas acusadas. No obstante, formuló argumentos a favor de su declaratoria de exequibilidad.

20. Las razones por las cuales tres de los intervinientes solicitaron a la Corte pronunciar un fallo inhibitorio serán resumidas más adelante, al momento de evaluar la aptitud sustantiva de la demanda. Por ahora, se resumirán los argumentos expuestos en las intervenciones a favor de la exequibilidad y de la inexequibilidad del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

3.1. Argumentos a favor de la exequibilidad de las normas acusadas

21. Los intervinientes que defendieron la conformidad de las normas acusadas al artículo 333 de la Constitución expusieron uno o varios de los siguientes argumentos.

22. Primero, la demanda confunde los conceptos de actividad económica y de iniciativa privada, la cual está regulada en el Decreto 734 de 2012 en lo relacionado con las concesiones de obras públicas de infraestructura[9]. También confunde los contratos con los convenios, aunque se trate de conceptos distintos. Así, mientras que los primeros se inscriben dentro del régimen de contratación estatal, en el cual los contratistas buscan un ánimo de lucro; los segundos se enmarcan en un régimen de participación y de complementación entre los esfuerzos del Estado y las iniciativas de las comunidades, con el fin de resolver las necesidades y las aspiraciones de estas, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2166 de 2021[10].

24. Tercero, las disposiciones acusadas no restringen la libre competencia. Así, los convenios solidarios no se celebran en el marco de la libre competencia económica, la cual se caracteriza por la concurrencia en el mercado de actores privados que persiguen un

ánimo de lucro. Dichos convenios están desprovistos de lucro, pues se celebran con organizaciones sin ánimo de lucro, se fundan en el aporte de las comunidades y se perfeccionan al amparo del artículo 355 superior con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo y, por esa vía, satisfacer necesidades sociales concretas[12].

25. Cuarto, incluso si se admite que los artículos acusados restringen la libre competencia, esa limitación es legítima porque cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para limitar dicho derecho. Con el fin de sustentar esa tesis, los intervinientes manifestaron que las disposiciones acusadas superan la aplicación del test contenido en sentencias como la C-059 de 2021, tal y como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 2. Argumentos de los intervinientes para sustentar que las disposiciones acusadas superan el test de la libre competencia económica

1. Las disposiciones acusadas son de rango legal.

2. Las disposiciones acusadas respetan el núcleo esencial de la libertad de competencia. Así, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021:

– No consagran un beneficio particular para un determinado grupo, sino que prevén una medida afirmativa o de discriminación inversa que persigue varios propósitos, tales como: (i) garantizar la igualdad material a través de la promoción de la participación en el sistema de contratación pública de grupos sociales históricamente discriminados; (ii) fortalecer la organización de las juntas de acción comunal y (iii) promover el desarrollo de los territorios[13]. Por esa vía, el mecanismo de contratación previsto en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 constituye un medio de intervención del Estado en la economía que busca contrarrestar desequilibrios sustanciales en la contratación, pues los organismos de acción comunal no tienen las

mismas condiciones económicas, financieras y sociales de las personas que se dedican a la ejecución de obras con fines de lucro[14].

– No excluyen a otros oferentes en los procesos de contratación, pues cada entidad estatal cuenta con autonomía para decidir si suscribe o no convenios solidarios con organismos de acción comunal[15]. Es decir, como las normas acusadas contienen una autorización para celebrar convenios solidarios, corresponde a cada entidad determinar si es viable o no contratar a un organismo comunal, a partir de una decisión motivada, razonable y proporcional. Además, debido a que constituyen una de varias modalidades de contratación, los convenios solidarios con organismos comunales no impiden el acceso al mercado de otros actores[16].

3. Las disposiciones acusadas están adecuadamente justificadas, ya que los convenios solidarios pretenden:

– Promover la solidaridad, la autogestión y el fortalecimiento de las comunidades, al igual que la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Además, desarrollan la democracia, la igualdad, la participación ciudadana, la justicia social, la equidad en la distribución de los recursos y el desarrollo de las comunidades[17].

– Que las comunidades ejecuten obras necesarias para su desarrollo, al igual que resolver fallas del mercado tal como la que se produce por la falta de oferentes interesados en ejecutar obras de mínima cuantía en zonas apartadas[18]. En efecto, algunas de ellas no son rentables para las empresas[19].

– Superar la situación de desventaja en la que están los organismos de acción comunal frente a otros proponentes que cuentan con un capital y una experiencia mucho mayor. También permiten que las obras se ejecuten mediante la contratación de los habitantes de las respectivas comunidades[20].

– Favorecer a grupos sociales en situación de debilidad manifiesta para alcanzar la igualdad sustancial y garantizar la democracia participativa, principio que abarca la posibilidad de que los ciudadanos participen en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación y se manifiesta en escenarios como el cooperativismo, al igual que en la constitución de organizaciones comunitarias que ejecuten obras y tomen decisiones

democráticas. Además, el legislador puede otorgar tratos diferentes en materia de contratación pública, con el propósito de facilitar la participación de la comunidad[21].

4. Las disposiciones acusadas obedecen al principio de solidaridad y, en general, a las finalidades expresamente señaladas en los artículos 1, 2, 38, 103, 333 y 355 de la Constitución[22] como quiera que:

– Los convenios solidarios cumplen un papel primordial en la materialización de la Convergencia Regional, la cual es una de las cinco transformaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Las disposiciones acusadas también desarrollan el principio de solidaridad, pues su objetivo es satisfacer las necesidades sociales y el interés público[23]. De manera similar, responden a la finalidad constitucional prevista en el artículo 333 de la Constitución, según el cual el Estado debe fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial[24].

– Las sentencias C-100 de 2013 y C-126 de 2016 señalaron que dichos convenios desarrollan el principio de participación[25].

– Del trámite legislativo que surtieron las leyes 1551 de 2012 y 2166 de 2021 se extrae que el legislador quiso fortalecer las juntas de acción comunal, promover la participación ciudadana y asegurar tanto la sostenibilidad como el desarrollo de las comunidades[26].

– Los convenios solidarios desarrollan la responsabilidad del Estado de contribuir en la organización, la promoción y la capacitación de las asociaciones comunitarias, conforme a lo señalado en el artículo 103 superior. También se enmarcan en la habilitación dispuesta en el artículo 355 de la Constitución, según la cual el Gobierno puede celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con los planes nacionales de desarrollo[27].

5. Las disposiciones acusadas responden a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Para justificarlo, en las intervenciones se dijo que:

– La contratación directa de la que tratan las normas analizadas procede siempre que se trate de un convenio solidario suscrito con un órgano de acción comunal para

ejecutar un contrato de obra de mínima cuantía, en el que se debe contratar a habitantes de la comunidad. Por lo tanto, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 prevén unos requisitos que limitan su aplicación a una finalidad específica[28].

– La contratación directa de los organismos comunales es razonable porque sólo procede en circunstancias específicas. Además, las entidades estatales deben justificar las razones por las cuales acuden a esa modalidad de contratación, a partir de estudios previos, al igual que de la consideración de otros factores como la ausencia de oferentes o la capacidad e idoneidad de los organismos comunales para ejecutar las obras[31].

– La contratación directa a la que se refieren las normas demandadas es una medida proporcional debido a que equilibra el objetivo de mejorar el desarrollo comunitario y la infraestructura con el uso eficiente de los recursos públicos. En igual sentido, existen otras modalidades e instrumentos de contratación en los cuales pueden concurrir libremente los actores del mercado de las obras públicas[32].

– La restricción de la libre competencia analizada persigue finalidades constitucionalmente importantes[33] y es un medio idóneo para alcanzarlas[34], de forma que supera el test débil de proporcionalidad[35].

– La sentencia C-126 de 2016 concluyó que los convenios solidarios son conformes a la Constitución porque satisfacen el interés general y respetan los criterios de razonabilidad y proporcional[36].

– Las normas acusadas no dan una ventaja competitiva ni un privilegio a los organismos de acción comunal. Tampoco restringen los derechos de terceros en el mercado y persiguen fines constitucionales que superan la supuesta limitación de la libre competencia[37].

26. Quinto, en función de lo dispuesto en el artículo 150 superior y las sentencias C-126 de 2016 y C-100 de 2013, el Congreso de la República cuenta con una amplia libertad de configuración para determinar el régimen legal de la contratación pública, lo cual incluye

la determinación de quiénes tienen competencia para celebrar contratos estatales[38].

27. Sexto, las disposiciones acusadas respetan lo dispuesto en los artículos 65 y 355 superiores, según los cuales: (i) el Estado debe priorizar la construcción de infraestructura física y la adecuación de tierras con el fin de proteger la producción de alimentos y (ii) el Gobierno puede celebrar contratos con organismos de acción comunal[39].

28. Séptimo, las normas demandadas prevén un mecanismo de contratación que solventará las necesidades de las comunidades y en el que se garantizará la correcta inversión de los recursos públicos, por cuanto esos dineros serán administrados por las juntas de acción comunal, bajo la supervisión de las entidades públicas[40].

3.2. Argumentos a favor de la inexequibilidad de las normas acusadas

29. En este proceso, un interviniente manifestó que el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 violan el artículo 333 de la Constitución[41]. Para demostrarlo, el interviniente señaló que el legislador no explicó las razones para justificar la contratación directa de los organismos de acción comunal. Además, a su juicio, las disposiciones analizadas violan los derechos a la libre competencia y a la concurrencia porque:

(i) Limitan la contratación de obras hasta por la menor cuantía y la mínima cuantía a las organizaciones de acción comunal, lo cual impide el acceso al mercado de los demás agentes económicos.

(ii) El fortalecimiento de dichos organismos comunales no justifica la exclusión de dichas personas del mercado de las obras públicas y constituye un fin que puede alcanzarse a través de otros mecanismos que no afecten la libre competencia y concurrencia. Así, las juntas de acción comunal pueden contratar con el Estado en los términos del Estatuto General de Contratación.

(iii) Según la Superintendencia de Industria y Comercio, los convenios solidarios son una forma de contratación directa que excluye a todos aquellos agentes que no sean organismos de acción comunal y que "fomenta la contratación estatal en condiciones subóptimas"[42], de forma que también son contrarios a la selección objetiva.

(iv) La contratación directa que se desprende del artículo 6 (parcial) de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 es injustificada y desproporcionada, aunque constituya una modalidad de selección.

30. Finalmente, el interviniente argumentó que las disposiciones acusadas vulneran el derecho fundamental a la igualdad y el principio de prevalencia del interés general, a partir de razones que serán expuestas más adelante, cuando se analice la posibilidad de ampliar el objeto de control.

4. Concepto de la procuradora general de la Nación

31. La procuradora general de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y la inexequibilidad del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, a partir de los siguientes argumentos.

32. Primero, en este tipo de casos en los que existen restricciones legales a las libertades económicas, la Corte debe aplicar un juicio de razonabilidad de intensidad intermedio, en función del cual se analiza si la norma persigue un fin legítimo, es efectivamente conducente para lograr dicho propósito y no es evidentemente desproporcionada en relación con el núcleo esencial de la respectiva libertad económica.

33. Segundo, las disposiciones acusadas persiguen una finalidad legítima, consistente en fomentar la participación ciudadana en la ejecución de obras locales a través del cooperativismo. También son adecuadas para cumplir dicho propósito, dado que facilitan la contratación de los organismos de acción comunal. Así, los artículos analizados establecen excepciones a las reglas generales de contratación pública, las cuales están consagradas en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, al autorizar la celebración de negocios jurídicos con los organismos comunales para la ejecución de obras locales, sin seguir los procedimientos de selección ordinarios, es decir, sin que sea necesario agotar trámites administrativos complejos.

34. Tercero, el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 no es desproporcionado porque restringe la posibilidad de celebrar directamente convenios solidarios a los negocios de mínima cuantía. Además, esa disposición autoriza únicamente a los departamentos y a los municipios a celebrar dichos convenios con juntas de acción comunal. Por esa vía, el mercado contractual de las obras públicas de mínima cuantía no queda totalmente monopolizado por las juntas de acción comunal, las cuales tienen una capacidad contractual y jurisdiccional restringida. Por ello, el impacto de la norma en el mercado de la contratación pública es residual.

35. Cuarto, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 es desproporcionado por cuanto restringe de manera amplia la competencia en materia de contratación pública. Así, esa disposición extiende la posibilidad de celebración de convenios solidarios: (i) a todas la entidades del Estado, esto es, a los diferentes entes del orden nacional, departamental, distrital y

municipal; (ii) a todos los organismos de acción comunal, es decir, a las juntas, las asociaciones, las federaciones y las confederaciones, los cuales conforman un conjunto de sujetos que cuentan con una gran capacidad contractual y cuyo alcance jurisdiccional es nacional. En ese contexto, en función de la norma analizada, es posible que esos organismos comunales acaparen la contratación pública de menor cuantía, en detrimento de las micro y pequeñas empresas y, en general, de los particulares. Ese riesgo fue puesto de presente por la Sección Tercera del Consejo de Estado en una providencia del 28 de mayo de 2024.

II. Consideraciones

1. Competencia

36. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, modificado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, pues dichas disposiciones hacen parte de leyes de la República.

2. Primera cuestión previa. Inexistencia de cosa juzgada formal y aptitud sustantiva de la demanda

37. A continuación, la Sala Plena hará una aclaración preliminar, relacionada con la inexistencia de cosa juzgada formal en relación con el parágrafo 4 (parcial) del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. Posteriormente, evaluará la aptitud sustantiva de la demanda.

39. Así, en esta ocasión, la demandante considera que el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 es contrario al artículo 333 de la Constitución debido a que restringe de una forma ilegitima el derecho a la libre competencia. En cambio, la sentencia C-126 de 2016 analizó una demanda según la cual la expresión antes transcrita era contraria al principio de participación democrática previsto en el artículo 1 de la Constitución, pues sólo autorizaba la suscripción de convenios solidarios entre juntas de acción comunal y entidades territoriales departamentales y municipales para ejecutar obras pequeñas. La Corte Constitucional desestimó ese cargo, pues consideró que (i) la restricción monetaria prevista en el apartado normativo analizado no es un obstáculo para que las juntas de acción comunal suscriban otros contratos de obra por modalidades diferentes a los convenios solidarios; (ii) la norma estudiada maximiza la participación ciudadana porque, al crear una nueva modalidad contractual que no requiere de licitación pública, les otorga la certeza a esos organismos de que no serán excluidos del debate ni de los procesos que comprometen a su comunidad y (ii) la expresión acusada es una manifestación de la libertad de configuración legislativa.

40. Análisis de la aptitud sustantiva de la demanda. Para llevar a cabo ese estudio, en un primer momento, se reiterará la jurisprudencia sobre las condiciones argumentativas que se deben respetar para que la Corte Constitucional puede fallar de fondo una acción pública de inconstitucionalidad. En un segundo momento, se explicarán las razones por las cuales el cargo admitido es apto.

41. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que las demandas públicas de inconstitucionalidad deben cumplir con las siguientes exigencias: (i) señalar las normas acusadas como inconstitucionales a través de su transcripción literal o adjuntando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) explicar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) cuando sea aplicable, señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en la que fue quebrantado; y (v) esbozar los motivos por los

cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda. En relación con el tercer requisito antes expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación estima que el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad no está sujetado al cumplimiento de estándares técnico-constitucionales complejos. No obstante, aunque no se requiera ser abogado para redactar y presentar una acción de ese tipo, lo cierto es que solo se pueden fallar de fondo aquellas demandas que permiten "iniciar un diálogo público y razonable entre el demandante, los ciudadanos interesados, las autoridades responsables y la Corte Constitucional"[43].

42. Por ese motivo, la jurisprudencia ha exigido que las acciones públicas de inconstitucionalidad respeten cinco condiciones argumentativas mínimas que fueron sistematizadas en las sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005[44]. Desde esas decisiones, la Corte estima que los cargos, es decir, las razones contenidas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. Para la Sala Plena, un cargo es claro cuando es entendible por un ciudadano del común y es cierto siempre que ponga en duda la constitucionalidad de un significado que efectivamente se deriva de la disposición jurídica demandada. Por otro lado, un cargo es pertinente cuando se basa en argumentos de orden constitucional. Al respecto, se inadmiten los cargos fundados en consideraciones exclusivamente subjetivas, legales, doctrinarias y de conveniencia sociopolítica. Además, un cargo es específico cuando indica la manera en la que la disposición acusada vulnera una o varias disposiciones constitucionales. Finalmente, un cargo es suficiente cuando plantea elementos mínimos que permiten iniciar un debate constitucional, de forma que la demanda formule una duda sobre la conformidad de la norma acusada a la Constitución. Para respetar esa exigencia de suficiencia, es necesario que el actor exponga todos los elementos argumentativos y probatorios indispensables para iniciar el juicio de validez sobre la norma atacada.

43. Por otro lado, en virtud del principio pro actione, el estudio de la aptitud de la demanda no puede convertirse en un método de apreciación excesivamente estricto que anule el derecho del actor a presentar acciones públicas de inconstitucionalidad. Además, en caso de

duda sobre el cumplimiento cabal de los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, la Corte Constitucional tiene que admitir y fallar de fondo la demanda[45].

44. Asimismo, con independencia de lo señalado en el auto admisorio, la Sala Plena es la competente para determinar si es dable o no y de qué manera un pronunciamiento de fondo sobre los cargos de las demandas, pues ella es la autoridad que tiene asignada la función de decidir sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes[46].

45. A partir de esas consideraciones generales, la Corte pasa a analizar la aptitud sustantiva de la demanda de la referencia. Para hacer este estudio, tendrá en cuenta lo señalado por la accionante, al igual que los argumentos usados por los intervinientes que solicitaron a este Tribunal pronunciar un fallo inhibitorio. Como se verá, si bien la demanda tiene algunas falencias, en aplicación del principio pro actione, el cargo analizado cumple las condiciones argumentativas mínimas exigidas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional.

46. Primero, el cuestionamiento cumple el requisito de claridad. La demandante explicó, a partir de argumentos coherentes y compresibles, que cuestiona las disposiciones demandadas porque, al habilitar la contratación directa para obras de mínima cuantía y menor cuantía únicamente con juntas y organismos de acción comunal, se desconoce el postulado de libre competencia del artículo 333 de la Constitución. Ello debido a que la contratación directa se convierte en una ventaja injustificada frente a otros competidores que buscan contratar con las entidades estatales obras de esas mismas cuantías. Adicionalmente, es claro que la accionante busca que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

47. Segundo, el cargo respeta la condición de certeza. Por un lado, la ciudadana dirigió la demanda en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 y precisó que esas disposiciones contienen una autorización en función de la cual la Nación y los entes territoriales pueden celebrar convenios solidarios para la ejecución de obras de mínima cuantía y menor cuantía. Por otro lado, la accionante fundó el cargo en una lectura que se desprende del contenido literal de los artículos acusados y que está respaldada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, la accionante citó la sentencia C-126 de 2016 y precisó que, en virtud de las disposiciones analizadas, si bien otros competidores distintos a los organismos de acción comunal pueden participar en el mercado de obras públicas de mínima y menor cuantía, no pueden aspirar a hacerlo mediante la contratación directa, es decir, a través de convenios solidarios[47].

48. Por esas razones, la Sala Plena no comparte los argumentos del Departamento Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, según los cuales la accionante hizo una interpretación subjetiva de las disposiciones acusadas, pues no tuvo en cuenta que éstas contemplan una habilitación permisiva y no restrictiva[48].

49. Esta Corte tampoco está de acuerdo con que el cargo incumple la condición de certeza debido a que la ciudadana omitió las finalidades que persiguió el legislador al crear las normas acusadas, como lo plantearon la Presidencia de la República y la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente[49]. Así, con el fin de cumplir este requisito, los accionantes no tienen que usar el método de interpretación teleológico para definir el alcance de las disposiciones demandadas, sino demandar un significado que se pueda inferir, razonablemente, del texto legal acusado a partir de estándares básicos de interpretación[50].

50. Tercero, la demanda cumple el requisito de especificidad. La ciudadana precisó que la norma constitucional que estima vulnerada es el artículo 333 de la Constitución, el cual

consagra la libre competencia. Además, señaló que las disposiciones acusadas vulneran ese postulado constitucional porque restringen la competencia en el mercado de las obras de mínima y menor cuantía, al prever una habilitación para celebrar convenios solidarios con organismos o juntas de acción comunal para ejecutar dichas obras. La accionante también desarrolló las razones por las que, a su juicio, esa limitación no supera todas las exigencias establecidas en la sentencia C-059 de 2021 para que el legislador pueda restringir la libre competencia. En particular, explicó por qué estima que las disposiciones acusadas no tienen como propósito último garantizar el derecho de asociación o el principio de participación. Asimismo, señaló que los artículos demandados no responden a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, pues no constituyen un medio legítimo para fortalecer los organismos y juntas de acción comunal. En ese contexto, aunque algunos argumentos usados por la accionante tienen un cierto grado de vaguedad como lo advirtieron el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento de Planeación Nacional y la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente[51], lo cierto es que, globalmente, la demanda sí explica la forma concreta en la que las disposiciones acusadas son contrarias a la libre competencia.

51. Cuarto, la demanda acredita la condición de pertinencia, pues como se explicó previamente, la accionante propuso, a través de argumentos constitucionales, una oposición entre las disposiciones acusadas y el derecho a la libre competencia. Al respecto, la Corte no comparte la postura de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Departamento de Planeación Nacional, según la cual el cargo es impertinente porque la accionante no realizó un análisis de la exposición de motivos de los proyectos que se convirtieron en las leyes 1551 de 2012 y 2166 de 2021 y se limitó a señalar que las normas acusadas son contrarias al artículo 333 de la Constitución. A juicio de este Tribunal, la accionante cumplió con la carga mínima de explicar que en el trámite legislativo de las leyes 1551 de 2012 y 2166 de 2021 se justificó de forma genérica la restricción a la libre competencia contenida en las normas acusadas. Además, con base en argumentos constitucionales fundados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ciudadana explicó que los textos jurídicos demandados no superan tres de las cuatro exigencias que se deben cumplir para que una restricción de la libre competencia sea legítima.

52. Quinto, en las circunstancias antes planteadas, se concluye que la demanda aportó todos los elementos necesarios para iniciar el debate constitucional y logró despertar una duda mínima sobre la conformidad de las disposiciones acusadas al derecho a la libre competencia.

53. En definitiva y conforme al principio pro actione, esta Corporación concluye que el cargo analizado cumple con los requisitos de certeza, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia. Por ende, a continuación, la Sala Plena analizará de fondo la demanda.

54. No obstante, antes de ello, se precisa que, frente al artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, el cargo apto se refiere únicamente al inciso de esa norma, pues como se explicó previamente, el cuestionamiento de la accionante recae sobre la posibilidad de autorizar a la Nación y a los entes del orden departamental, distrital y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con los organismos de acción comunal de cara a la ejecución de obras hasta por la menor cuantía[52].

3. Segunda cuestión previa. La posibilidad de ampliar el alcance del control de constitucionalidad

55. Nuevos cargos formulados. Uno de los intervinientes adujo que las disposiciones acusadas violan el derecho fundamental a la igualdad y el principio de prevalencia del interés general. Frente al artículo 13, en primer lugar, explicó que la igualdad es un derecho fundamental y uno de los principios de la función administrativa, y en particular de la contratación estatal. La igualdad, por lo tanto, implica que todos los agentes del mercado interesados en contratar con el Estado puedan participar en los procesos de selección en igualdad de condiciones, de forma que la administración puede elegir, de forma libre y objetiva y a partir de reglas generales e impersonales, cual es la oferta más favorable.

56. En segundo lugar, el interviniente señaló que las normas acusadas crean un trato preferencial que beneficia a un grupo determinado de agentes del mercado, esto es, a los organismos de acción comunal. Así, al crear los convenios solidarios que permiten la contratación directa para realizar obras de hasta por la menor cuantía o la mínima cuantía, la Nación y los entes territoriales quedan eximidos de adelantar procesos de selección en los que participen diferentes agentes del mercado en igualdad de condiciones y de seleccionar la oferta que resulte más favorable.

57. En tercer lugar, el interviniente argumentó que ese trato favorable no está justificado y es desproporcionado. Lo anterior como quiera que: (i) los organismos de acción comunal no son sujetos de especial protección constitucional ni están en una situación de vulnerabilidad, aunque sus integrantes sí puedan estarlo y (ii) los convenios solidarios no coadyuvan exclusivamente a las finalidades de promover la participación comunitaria en el desarrollo del territorio y al fortalecimiento de dichos organismos.

58. Frente a la prevalencia del interés general, el interviniente señaló lo siguiente. Primero, a través de la contratación estatal, se busca la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado. Por eso, no es posible concebir los contratos o convenios estatales como instrumentos para privilegiar a un grupo reducido de agentes del mercado.

59. Segundo, las normas acusadas, al autorizar la contratación directa de las obras hasta por la mínima cuantía y la menor cuantía, ponen en riesgo la satisfacción de las necesidades de la sociedad y el desarrollo territorial. Por un lado, en la exposición de motivos de la Ley 2166 de 2021, se reconoció que los organismos de acción comunal tienen dificultades técnicas, administrativas y financieras. Por otro lado, las disposiciones demandadas no establecen un criterio mínimo que asegure o garantice la idoneidad del contratante para

ejecutar la obra. Finalmente, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 impiden que la administración escoja la mejor oferta. Por todas esas razones, dichas normas son contrarias al interés general.

60. Posibilidad de ampliar el alcance del control de constitucionalidad. En varias sentencias, la Corte ha señalado que, en principio, no es procedente incluir nuevos cargos de inconstitucionalidad en las intervenciones ciudadanas presentadas en el marco de procesos iniciados a través de la acción pública de inconstitucionalidad[53]. En efecto, por regla general, en esos procesos el análisis que hace esta Corporación se limita a los cargos formulados en la demanda, pues el juicio de constitucionalidad tiene un carácter rogado, de forma que sólo puede iniciarse cuando un ciudadano presenta una acción pública de inconstitucionalidad que es tramitada conforme al procedimiento establecido en el Decreto 2067 de 1991[54]. Por ello, un reproche que no haya cumplido dicho trámite "carece, en principio, de la capacidad para general un pronunciamiento por parte de esta Corporación"[55].

61. Ahora bien, en casos excepcionalísimos, la Corte ha admitido que puede ampliar el control de constitucionalidad a cargos no formulados por el accionante cuando se advierten contradicciones con la Carta Política que no fueron identificadas en la demanda, pero que "tienen una relación intrínseca con ella". En particular, en las sentencias C-284 de 2014, C-091 de 2022, C-489 de 2023, C-488 de 2024 y C-052 de 2025, esta Corporación señaló que los requisitos que se deben cumplir para ampliar el alcance del control constitucional son los siguientes:

"(i) la demanda [debe ser] apta para emitir un pronunciamiento de fondo, de manera que el control ampliado «no impli[que] para la Corte un poder de construir cargos de inconstitucionalidad, allí donde no existen»; (ii) tal control verse «sobre una norma efectivamente demandada, o susceptible de controlarse en virtud de una integración de la unidad normativa»; (iii) la acción haya sido instaurada antes de que haya expirado el término de caducidad, en caso de que se hayan invocado vicios de procedimiento; (iv) la competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de la norma enjuiciada sea

absolutamente clara; (v) se advierta un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad, bien sea porque así lo pusieron de presente las pruebas recaudas, las intervenciones presentadas o el Ministerio Público a través de su concepto; y (vi) se constante que, con base en normas superiores no invocadas en la demanda o argumentos no desarrollados en ella, la disposición debe ser declarada inexequible".

62. En la siguiente tabla, se explican las razones por las cuales los cuestionamientos formulados por el interviniente incumplieron dos de los seis requisitos antes señalados:

Tabla 3. Estudio de los requisitos para ampliar el alcance del control de constitucionalidad

Requisito

Cumplimiento

S/N

Justificación

(i) Aptitud de la demanda.

Sí

Como se demostró previamente, el cargo admitido de la demanda es apto.

(ii) Los cargos recaen sobre una norma efectivamente demandada.

Sí

Los dos cargos formulados por el interviniente se dirigen contra el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

(iii)Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

Sí

Este requisito no se aplica en el caso concreto, pues ninguno de los cargos formulados por el interviniente se refiere a vicios del procedimiento.

(iv) Claridad de la competencia de la Corte para revisar la constitucionalidad de las normas.

Sí

No hay ninguna duda de que esta Corporación es competente para enjuiciar la constitucionalidad del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.

(v) Formulación de un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad.

No

El interviniente no formuló un vicio por la vulneración del artículo 13 de la Constitución evidente y manifiesto. El ciudadano explicó en qué consiste el trato presuntamente discriminatorio y propuso una comparación entre los organismos de acción comunal y los demás agentes del mercado en el marco de la contratación estatal.

No obstante, no explicó por qué esos grupos son comparables, a pesar de las diferencias fácticas y jurídicas que presentan. Tampoco justificó adecuadamente por qué el trato diferente otorgado por las normas acusadas es injustificado y desproporcional. Al respecto, se limitó a afirmar que los organismos de acción comunal no son sujetos de especial protección constitucional y que los convenios solidarios no contribuyen exclusivamente a alcanzar los fines perseguidos por el legislador al adoptar las disposiciones acusadas.

Por consiguiente, el interviniente no demostró que las disposiciones acusadas, de forma manifiesta y evidente, son contrarias al artículo 13 de la Constitución.

Frente a la vulneración del interés general, el interviniente tampoco formuló un vicio evidente y manifiesto de inconstitucionalidad. Por un lado, no identificó cuál es la norma constitucional que estima infringida. Por otro lado, se limitó a hacer manifestaciones subjetivas y no comprobables sobre los riesgos que podrían derivarse de las normas acusadas frente a la satisfacción de las necesidades de la población.

(vi) Constatación de que la norma debe ser declarada inexequible con base en argumentos no formulados en la demanda.

No

Debido a que no planteó vicios evidentes y manifiestos de inconstitucionalidad, la Corte no puede establecer la procedencia de la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas con base en los cuestionamientos formulados por el interviniente. Por esa razón, se incumple el requisito analizado.

63. Por lo tanto, al constatar la ausencia de vicios evidentes, la Corte Constitucional no ampliará el alcance del control de constitucionalidad, de forma que no analizará la conformidad de las disposiciones acusadas al derecho a la igualdad y al principio de prevalencia del interés general. Una vez resueltas las cuestiones previas relacionadas con la inexistencia de cosa juzgada constitucional, la aptitud de la demanda y la posibilidad de ampliar el alcance del control de constitucionalidad, se procederá a formular el problema jurídico y la metodología de la sentencia.

4. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

64. La ciudadana Ana Marcela Albarracín Camacho presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, modificado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, por desconocer el artículo 333 de la Constitución.

65. Con fundamento en el cargo de la demanda, corresponde a la Corte Constitucional responder el siguiente problema jurídico: las disposiciones acusadas, que habilitan a los entes del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital a celebrar directamente convenios solidarios con juntas de acción comunal y/o organismos de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima o la menor cuantía, a través de la contratación con los habitantes de la comunidad, ¿crean unas restricciones ilegítimas de acceso a los mercados de la contratación estatal de obras hasta por la mínima y la menor cuantía contrarias al artículo 333 de la Constitución, por cuanto no respetan el núcleo esencial de la libre competencia, no están adecuadamente justificadas, no obedecen al principio de solidaridad o a alguna finalidad constitucional y no responden a criterios de razonabilidad y proporcionalidad?

66. Para responder esta pregunta, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre el amplio margen de configuración del legislador para regular la contratación estatal y sobre la libre competencia económica. Posteriormente, se referirá a los organismos de acción comunal y a los convenios solidarios. A partir de esas consideraciones generales, analizará el cargo formulado en contra de las disposiciones acusadas.

5. El amplio margen de configuración del legislador para regular la contratación pública y la libre competencia económica

67. Según el artículo 150 de la Constitución, el Congreso de la República es competente para expedir “el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”. Con fundamento en esa disposición, el legislador tiene un amplio margen de configuración para regular los aspectos más significativos de la contratación estatal[56].

68. Esto significa que el Congreso de la República cuenta con una amplia libertad para: (i)

expedir el estatuto general de contratación y crear regímenes especiales o exceptuados en esta materia[57], de forma que no tiene el deber de incorporar en un solo cuerpo normativo toda la legislación relacionada con la contratación estatal[58]; (ii) establecer los procedimientos, las modalidades y los mecanismos dirigidos a seleccionar a los contratistas[59]; (iii) fijar la clasificación de los contratos estatales[60]; (iv) determinar la capacidad y la competencia contractual de los particulares y de los organismos estatales, incluida la determinación de los sujetos habilitados para contratar y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades para hacerlo[61], entre otras cuestiones.

69. Sin embargo, en el ejercicio de esa libertad de configuración, el legislador debe perseguir el interés general, respetar las finalidades del Estado Social de Derecho, atender los principios de razonabilidad y proporcionalidad y asegurar mínimos específicos que se derivan, entre otras, de las libertades económicas[62]. En particular, al regular la contratación estatal, el Congreso de la República debe respetar la libre competencia, reconocida en el artículo 333 de la Constitución.

70. Esa libertad económica tiene una faceta colectiva y una individual. Por un lado, en su primera dimensión, se trata de una garantía cuyo fin es proteger la competencia en si misma considerada y el funcionamiento eficiente de los distintos mercados, como condiciones necesarias para proteger el interés de los competidores y consumidores, al igual que el interés público del Estado. Así, a través de la faceta colectiva, la libre competencia permite que los consumidores puedan contar con una pluralidad de ofertas y escoger aquella que ofrezca las mejores condiciones en términos de precio y calidad, impide abusos de posición dominante y prácticas anticompetitivas, fomenta la reducción de precios y promueve la innovación tecnológica[63].

71. Por otro lado, la faceta individual de la libre competencia se refiere al derecho constitucional de los agentes económicos de concurrir al mercado para ofrecer sus bienes y servicios con el fin de obtener ganancias y beneficios, sin tener que enfrentar barreras

injustificadas que les impidan desarrollar su actividad económica lícita en igualdad de condiciones con los demás competidores[64]. En otras palabras, en su faceta individual, la libre competencia se manifiesta en dos posiciones o prerrogativas jurídicas, las cuales conforman su núcleo esencial[65]. La primera consiste en la posibilidad de concurrir al mercado de forma libre, sin barreras de entrada injustificadas. La segunda se refiere a la posibilidad de los agentes económicos de participar en el mercado en igualdad de condiciones. Para ello, las pautas o reglas de juego que se aplican a los competidores deben ser generales e impersonales. Además, la ley no puede imponer cargas diferenciadas ni otorgar ventajas, beneficios o privilegios irrazonables o injustificados, pues con ello uno de los competidores quedaría en una posición de inferioridad o superioridad para crear o mantener a su clientela[66].

72. Ahora bien, la libre competencia está sometida a limitaciones, las cuales se inscriben en el modelo de economía social de mercado que adoptó la Constitución de 1991[67]. En ese sentido, el régimen constitucional económico se funda en la premisa de que las reglas de oferta y demanda están al servicio del desarrollo y progreso de la Nación[68] y en la idea de que la operación del mercado debe estar orientada a la satisfacción y garantía de los derechos fundamentales[69]. Al respecto, el artículo 333 de la Constitución reconoce las libertades para emprender y competir dentro de los límites del bien común y, en consecuencia, dispone que "[l]a empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones". Dicha disposición constitucional también señala que el Estado debe fortalecer las organizaciones solidarias y que, por mandato de la ley, debe impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica, al igual que evitar que las personas y empresas abusen de su posición dominante en el mercado nacional.

73. Por su parte, el artículo 334 de la Constitución señala que, como director general de la economía y por mandato de la ley, el Estado debe intervenir en los servicios públicos y privados, al igual que en determinadas actividades como la distribución, utilización y consumo de bienes. Lo anterior con el fin de conseguir, en un marco de sostenibilidad fiscal, "el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las

oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”[70], el “pleno empleo de los recursos humanos”[71], el acceso efectivo de todas las personas “al conjunto de los bienes y servicios básicos”[72] y “la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”[73].

74. En ese contexto normativo, según la sentencia C-032 de 2025, que es el último precedente en la materia, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración para regular la intervención del Estado en materia económica, siempre que atienda los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por lo tanto, por regla general, para determinar si una restricción legal a la libre competencia es legítima, esta Corporación debe aplicar el juicio de proporcionalidad de intensidad leve[74].

75. No obstante, dicha intensidad puede aumentar a intermedia cuando (i) “la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental”[75], (ii) “existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”[76]; (iii) la norma “introduce distinciones con base en criterios sospechosos de discriminación”[77] o (iv) la medida analizada consagra “reglas bajo las cuales un particular presta un servicio público que podrían impactar la prestación eficiente de dicho servicio o afectar a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o a sujetos que gozan de especial protección constitucional”[78]. En esos eventos, el juez constitucional debe corroborar que el fin perseguido por la restricción a la libre competencia sea constitucionalmente importante, que el medio elegido sea efectivamente conducente para alcanzar esa finalidad y que la medida no sea evidentemente desproporcionada[79].

76. Con fundamento en las consideraciones antes planteadas, la Corte analizó la conformidad de diversas normas relacionadas con la contratación estatal al artículo 333 de la Constitución, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 4. Sentencias de la Corte Constitucional sobre contratación estatal y libre competencia

Sentencias	Contenido
C-1262/00	Esa sentencia declaró conforme a la libre competencia el artículo 5 de la Ley 109 de 1994, según el cual los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales, los establecimientos públicos del orden nacional y los organismos de las ramas legislativa y judicial, están obligados a contratar las publicaciones e impresos de ciertos tipos de actos, como la Gaceta Judicial y el Diario Oficial, con la Imprenta Nacional de Colombia, salvo en unas excepciones allí previstas[80]. A juicio de la Corte, esa medida estaba prevista en una ley y no afectaba el núcleo esencial de la libre competencia, pues no implicaba que los particulares no tuvieran la posibilidad de contratar la impresión y publicación de actos con el Estado. Además, esa restricción de la libre competencia obedecía a motivos razonables y suficientes, pues su finalidad era asegurar el respeto del principio de seguridad jurídica, el cual está en juego con la expedición de normas y actos oficiales. En esos términos, este Tribunal encontró que la medida analizada era razonable y proporcional.
C-949/01 C-068/09 C-300/12	En estas sentencias, la Corte Constitucional analizó varias disposiciones relacionadas con la prórroga de contratos estatales. La sentencia C-949 de 2001 declaró la inexequibilidad parcial de una disposición legislativa según la cual la duración de las concesiones para la

prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones no podía ser mayor a diez años, prorrogables automáticamente por el mismo término. A juicio de la Corte, la medida de prórroga automática limitaba injustificadamente la libre competencia de los oferentes, pues obstaculizaba la participación de nuevos oferentes que tenían capacidad técnica y financiera para prestar los servicios y actividades de telecomunicaciones.

En cambio, el plazo de 20 años contenido en la norma analizada y la posibilidad de prorrogarlo por una única vez era una medida legítima, pues, por un lado, perseguía fines constitucionales importantes. Así, su objetivo era lograr condiciones viables para la construcción, mantenimiento y expansión de los servicios portuarios y, por ese camino, desarrollar el comercio exterior y los sectores empresarial y turísticos del país, prestar de forma eficiente los servicios públicos a cargo del Estado y promocionar el bienestar y la prosperidad general. Por otro lado, dicha medida constituía un límite razonable y proporcionado para garantizar la libre competencia, siempre que se entendiera que para determinar la ampliación por una única vez del contrato el ejecutivo debía fundarse en los parámetros establecidos en la ley y partir de criterios objetivos que contribuyeran a la mejor prestación de los servicios públicos portuarios.

Luego, la sentencia C-300 de 2012 declaró la exequibilidad condicionada de una norma según la cual, en los contratos de concesión de obra pública, podía haber una prórroga o adición hasta por el 60% del plazo estimado, siempre que se tratara de obras adicionales relacionadas de forma directa con el objeto concesionado o de la recuperación de la inversión. Para la Corte, esa disposición respetaba el artículo 333 de la Constitución, bajo el entendido que solamente autorizaba la prórroga o la adición de obras o actividades excepcional y necesariamente requeridas para cumplir el objeto del contrato inicial.

En cambio, era contraria a la libre competencia la interpretación de la disposición según la

cual era posible adicionar o prorrogar el contrato para ejecutar una obra completamente nueva, aunque relacionada con el objeto del primer contrato. En efecto, esa medida perseguía finalidades constitucionales legítimas, tales como disminuir los costos de la actividad estatal a través de la generación de economías de escala o agilizar la realización de obras nuevas necesarias para la comunidad. No obstante, el medio elegido no era idóneo ni necesario para alcanzar esos fines, por las siguientes razones.

Primero, permitir modificar un contrato para incluir nuevos objetos incentivaba conductas como la presentación de ofertas con precios artificialmente bajos. Por ese camino, las entidades contratantes podrían verse obligadas a asumir mayores costos. Segundo, esas finalidades podrían alcanzarse a través de un nuevo proceso de selección. Tercero, los beneficios eventuales de la norma no excedían los sacrificios que debía soportar la administración en cuanto al acceso a mejores ofertas, a la eficiencia y a los riesgos de fracaso del contrato. En consecuencia, la Corte encontró que esa interpretación de la disposición analizada imponía una restricción desproporcionada de la libre competencia.

77. En resumen, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para regular los aspectos más significativos de la contratación estatal, incluidas la determinación de los sujetos habilitados para contratar, la fijación de los tipos de contratos y la modalidad de selección de los contratistas. No obstante, al regular la contratación estatal, el Congreso de la República debe respetar las finalidades del Estado Social de Derecho, atender los principios de razonabilidad y proporcionalidad y asegurar los mínimos que se derivan de las libertades económicas. En particular, el legislador debe respetar la libre competencia, de forma que cualquier restricción a dicho derecho constitucional, para que sea legítima, debe superar la aplicación del juicio de proporcionalidad en la intensidad que corresponda según las circunstancias del caso.

6. Los organismos de acción comunal y su participación en el mercado de la contratación estatal

78. Como el cargo planteado en la demanda está relacionado con la participación en el mercado de obras públicas de los organismos de acción comunal, en este acápite la Corte reiterará su jurisprudencia sobre la historia y las características de dichas personas jurídicas. Posteriormente, con el fin exclusivo de explicar el contexto fáctico en el que se inscriben las disposiciones acusadas, se referirá a los datos disponibles sobre los tipos de organismos de acción comunal y su participación en la contratación estatal, especialmente en aquella realizada a través de convenios solidarios y en la de las obras públicas hasta por la menor y la mínima cuantía. Las cifras presentadas, por lo tanto, no hacen parte del parámetro de control.

6.1. Historia y características de los organismos de acción comunal. Reiteración de jurisprudencia

79. Como lo explicó la Corte previamente, a nivel global, los organismos de acción comunal surgieron por primera vez en Inglaterra, luego de la revolución industrial. Así, en dicho país se crearon las casas de beneficencia (settlement houses) con el propósito de responder a las nuevas necesidades sociales atadas a los procesos de industrialización. Esas organizaciones se dedicaron a “atender las familias que conformaban la comunidad de barrio, mediante la formación y educación social de los infantes, jóvenes y adultos para que influyeran en su ambiente y elevaran su calidad de vida”[81].

80. Aunque en los siguientes años se desarrollaron espacios similares en otros países como Estados Unidos y Grecia[82], fue el fin de la Segunda Guerra Mundial el evento histórico que extendió los organismos de acción comunal en el mundo[83]. Así, luego de 1945, en los países del Sur Global se empezaron a crear programas comunitarios con el objetivo de enfrentar los problemas sociales y económicos derivados de ese enfrentamiento bélico, los cuales afectaron de forma particularmente intensa a las poblaciones vulnerables e

históricamente discriminadas[84]. Posteriormente, en 1954, a través de sus organismos especializados, la Organización de Naciones Unidas invitó a los Estados a fomentar el "desarrollo comunitario" por medio de sus políticas de gobierno, de forma que esa doctrina "se extendió por diferentes países que decidieron incorporarla como un programa nacional con métodos, técnicas, principios y objetivos definidos"[85].

81. Paralelamente, en Colombia, fue precisamente a finales de la década de 1950 que los organismos de acción comunal empezaron a tomar fuerza como plataformas para mejorar la situación de las poblaciones marginadas, bajo el auspicio del profesor y sociólogo Orlando Fals Borda y de un grupo de campesinos de la vereda Saucío, ubicada en Chocontá, Cundinamarca. En 1958, estas personas crearon la primera junta de acción comunal del país, con la idea de alcanzar el desarrollo comunitario a través de "la cooperación, la organización, la autogestión y la combinación de los saberes populares y académicos"[86].

82. Esa experiencia tuvo una influencia en la adopción de la Ley 19 de 1958 sobre la reforma administrativa, la cual institucionalizó las juntas de acción comunal bajo el gobierno de Alberto Lleras Camargo. A partir de esa fecha y principios de la década de 1990, se profirieron diversos decretos y leyes por medio de los cuales no sólo se profundizó el reconocimiento de las juntas y de otros organismos de acción comunal como las federaciones y las asociaciones de juntas de acción comunal, sino que también se les atribuyó capacidad jurídica en distintos ámbitos, incluida la prestación de servicios públicos y la construcción de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada[87].

83. Esa tradición también se reflejó en la Constitución de 1991. Por un lado, los artículos 1 y 2 del texto superior señalan que Colombia es un Estado Social de Derecho pluralista, basado en el respeto de la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la participación ciudadana, al igual que en el trabajo y la solidaridad. Por otro lado, el artículo

38 de la Constitución reconoce la libertad de asociación; mientras que el 103 señala que el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias no gubernamentales, con el fin de que "constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública". Además, según el artículo 311 superior, corresponde a los municipios, entre otras funciones, "construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio [y] promover la participación comunitaria".

84. A partir de esas disposiciones constitucionales, este Tribunal reconoce que el Estado debe propiciar los organismos de acción comunal, en tanto pieza fundamental para lograr una sociedad civil más participativa en la que se integre la comunidad y el Estado. Así, esas plataformas permiten que "los esfuerzos de la población se sumen a los del gobierno a fin de mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de la Nación"[88]. Para la Corte, entonces, los organismos de acción comunal constituyen un desarrollo de los principios del pluralismo y de la participación ciudadana, al tiempo en que materializan la libertad de asociación[89].

85. Además, según la jurisprudencia constitucional, gracias a los organismos de acción comunal es posible que el Estado y la sociedad civil se unan para promocionar el desarrollo mediante la ejecución de distintas actividades, una de las cuales puede ser "la realización de pequeñas y medianas obras públicas"[90]. En particular, la sentencia C-126 de 2016 declaró la exequibilidad del parágrafo 4 (parcial) del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, tras considerar que la autorización de celebrar convenios solidarios entre las juntas de acción comunal y las entidades territoriales de orden departamental y municipal para ejecutar obras "hasta por la mínima cuantía" no desconoce el principio de participación democrática.

86. Así, dicha expresión respeta el artículo 1 de la Constitución por cuanto la limitación pecuniaria que establece: (i) permite que las juntas de acción comunal celebren otro tipo de

contratos de obra a través de modalidades distintas a los convenios solidarios; (ii) maximiza la participación de las juntas de acción comunal en las obras que afectan a la comunidad que ellas representan, pues autoriza a ciertas entidades públicas a celebrar contratos con dichos organismos, sin requerir de un proceso de licitación pública y (iii) se enmarca dentro de la libertad de configuración legislativa en materia de contratación pública. Así, la autorización de celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal tiene por fin la satisfacción del interés general y contribuir al "cumplimiento de los fines del Estado al permitir la adquisición de bienes y servicios de forma legal, armónica y eficaz dentro de la reglamentación que frente a la contratación pública existe en nuestro país"[91].

6.2. Datos sobre los organismos de acción comunal y su participación en la contratación estatal

87. A continuación, por ser relevantes para ilustrar el contexto factual de las disposiciones demandadas, la Corte Constitucional retomará algunos datos sobre los organismos de acción comunal. También presentará cifras agregadas nacionales que sirven como un indicador estructural sobre el grado de participación global de los organismos de acción comunal en la contratación estatal realizada a través de convenios solidarios y en los mercados de obras públicas de hasta por la menor y la mínima cuantía.

6.2.1. Datos sobre los organismos de acción comunal

Tabla 5. Tipos de organismos de acción comunal

Grado

Definición[93]

Jurisdicción[94]

Organismos de primer grado

Juntas de acción comunal. Son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias:

“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”[95].

– Barrios, conjuntos residenciales, sectores o etapas de estos, en las capitales departamentales y en Bogotá D.C.

– Divisiones urbanas de cabeceras municipales y en las de corregimientos o inspecciones de policía.

– Poblaciones en las que no existe delimitación por barrios.

– Caseríos y veredas.

Juntas de vivienda. Son organizaciones cívicas y sin ánimo de lucro que están integradas “por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda”[96].

Terreno en el que se proyecta o desarrolla el programa de construcción o mejoramiento de vivienda.

Organismos de segundo grado

Corresponden a las asociaciones de acción comunal, las cuales están constituidas por “los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien”[97] y tienen la misma naturaleza jurídica que las juntas de acción comunal.

– Corregimientos.

– Localidades.

– Comunas.

– Municipios.

Organismos de tercer grado

Corresponden a las federaciones de acción comunal que se constituyen de asociaciones de acción comunal fundadoras y las que se afilien con posterioridad. También tienen la misma naturaleza jurídica que las juntas de acción comunal[98].

– Departamentos.

– Bogotá D.C.

– Municipios de categoría especial.

– Municipios de primera categoría.

Organismo de cuarto grado

Corresponde a la Confederación Nacional de Acción Comunal, la cual tiene la misma naturaleza jurídica que las juntas de acción comunal y se conforma de federaciones de acción comunal fundadoras y las que se afilien[99].

89. Además, desde el punto de vista cuantitativo, los datos disponibles revelan que, en el 2018, existían 63.833 juntas de acción comunal en Colombia, cuyos miembros ascendían a 6.498.321 personas, es decir, a más del 13% de la población total del país[100]. Asimismo, en el 2020, había 63.153 organizaciones de primer grado; 1.425 de segundo grado; 34 de tercer grado y una de cuarto grado (la Confederación Nacional de Acción Comunal). En total, en esos organismos de acción comunal estaban asociados 7.413.519 personas, es decir,

casi el 15% de los colombianos[101].

6.2.2. Datos sobre los convenios solidarios[102]

90. La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente cuenta con cifras abiertas y de público conocimiento sobre los convenios solidarios que se suscribieron en todo el país entre el 16 de octubre de 2020 y el 30 de noviembre de 2024 y que se reportaron en el SECOP II[103]. Según esos datos, en el periodo analizado se suscribieron 2.853 convenios solidarios entre 114 entidades del Estado y 2.550 personas jurídicas, de las cuales todas, salvo 2, son organismos de acción comunal[104]. El valor total de dichos convenios correspondió a un poco más de 402 mil millones de pesos[105].

91. Como se puede ver en la siguiente gráfica, del total de convenios celebrados, 1.804, es decir el 63,3%, fueron suscritos en Bogotá D.C. entre cuatro entidades estatales y 1.715 proveedores. Al respecto, conviene tener en cuenta que la base de datos analizada incluyó en la categoría de "Distrito Capital" todos los convenios solidarios en los que el contratante fue una entidad del orden nacional, sin considerar el lugar de ejecución de la obra ni el lugar de procedencia del contratista[106]. En consecuencia, por un lado, el valor de los convenios solidarios celebrados en el Distrito Capital ascendió a un poco más de 350 mil millones de pesos, es decir, al 87% del valor de todos los contratos de ese tipo que fueron suscritos en Colombia.

Gráfica 1. Distribución, número y valor de los convenios solidarios suscritos en todo el territorio nacional y en el Distrito Capital (SECOP II)[107]

Todo el territorio nacional

Distrito capital

92. Por otro lado, el 13,25% del total de los convenios fue suscrito por una entidad del orden territorial; mientras que en el 86,75% restante, el contratante fue una entidad del orden nacional, correspondiente al Instituto Nacional de Vías (en adelante INVIAS) o al Ministerio del Deporte. Esas instituciones ocuparon los dos primeros lugares tanto en el valor como en el número de convenios solidarios suscritos.

Gráficas 2. Repartición según el orden nacional o territorial de

la entidad pública contratante[108]

Todo el territorio nacional

Distrito capital

93. Además, durante el periodo analizado: (i) la Confederación Nacional de Acción Comunal no suscribió convenios solidarios; (ii) 72 asociaciones de acción comunal celebraron 102 contratos de este tipo por un valor de casi 13 mil millones de pesos[109] y (ii) 8 federaciones de asociaciones de juntas de acción comunal firmaron un total del 10 contratos de esa especie, por un valor de casi 1.228 millones de pesos[110]. La comparación de estas cifras con las generales muestra que la participación de las asociaciones fue del 3,58%

tomando como filtro el número total de convenios celebrados, y del 3,22% si se parte del valor de la contratación; mientras que en el caso de las federaciones, esos porcentajes correspondieron al 0,35% y al 0,30%, respectivamente.

94. Por lo tanto, de todos estos datos es posible extraer dos grandes conclusiones. Primero, frente a las entidades del orden territorial, dos entidades del orden nacional concentraron la contratación a través de convenios solidarios. Así, por un lado, el INVIAS y el Ministerio del Deporte fueron las dos entidades que suscribieron más convenios solidarios y por mayores valores, y las únicas del orden nacional que lo hicieron. Por otro lado, en 10 de los 32 departamentos (Risaralda, Chocó, Córdoba, Sucre, Arauca, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés y Amazonas) las entidades territoriales no suscribieron convenios solidarios, pero el INVIAS y el Ministerio del Deporte sí lo hicieron, particularmente con los fines de hacer un mejoramiento vial en el marco del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total y, en menor medida, de lograr la recuperación o el mejoramiento de escenarios de recreación y deporte. Segundo, los organismos de acción comunal con las jurisdicciones más amplias tuvieron una participación marginal en la contratación estatal realizada a través de convenios solidarios.

95. Ahora bien, la base de datos de convenios solidarios de Colombia Compra Eficiente es limitada, pues está contenida en una herramienta que no permite hacer comparaciones entre organismos de acción comunal y otro tipo de contratistas ni tampoco filtrar la información en función del objeto ni del valor de los contratos. No obstante, con el fin de hacerse una idea de la participación global de los organismos de acción comunal en la contratación de obras públicas de hasta por la menor cuantía y la mínima cuantía, es posible usar la “Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y de la oferta” de Colombia Compra Eficiente[111].

6.2.3. Datos sobre los mercados de obras públicas hasta por la menor cuantía y la mínima cuantía[112]

96. Aclaración preliminar. A continuación, la Corte presentará agregados nacionales sobre la participación de los organismos de acción comunal en los mercados de las obras públicas de hasta la menor y la mínima cuantía. Esas cifras no constituyen un parámetro de control y deben interpretarse como indicadores estructurales, pues el análisis del impacto a la libre competencia corresponde, en la práctica, al mercado del proceso de selección en cada caso concreto. Así, en materia de libre competencia y contratación pública, el mercado realmente relevante suele definirse caso a caso, en función del objeto del proceso de selección, de su geografía y del tiempo específico de ejecución[113].

97. Cifras generales sobre la participación de los organismos de acción comunal en los mercados analizados. Según la "Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y de la oferta", entre el 16 de octubre de 2020 y el 30 de noviembre de 2024, tomando como filtros los datos reportados en el SECOP II[114], y el segmento de "servicios de edificación, construcción, renovación y mantenimiento de edificios, instalaciones y obras", el cual corresponde a las obras públicas[115], en Colombia se contrataron más de 79 billones de pesos[116] a través de 51.259 contratos. Si se agrega el filtro adicional del valor máximo contratado correspondiente a la menor cuantía más alta del 2024[117], la base de datos arroja que en el país se suscribieron 45.231 contratos por más de 7 billones de pesos.

98. De esos 7 billones, los organismos de acción comunal celebraron 1.517 contratos de obra pública por un valor total estimado de 171 mil millones de pesos. Esto significa que la participación de dichas personas jurídicas en el mercado de las obras públicas de hasta por la menor cuantía fue del 2,41%, si se considera el valor total de la contratación, y del 3,35%, si se parte del número de contratos.

Gráficas 3. Comparación general de la contratación hasta por la menor cuantía[118]

Todos los contratistas

Solo los organismos de acción comunal

99. Por su parte, en mínima cuantía[119] se contrató 1 billón de pesos a través de 31.390 contratos, tal y como se puede ver en las gráficas 4. De ese billón, más de 31 mil millones fueron ejecutados a través de 860 contratos con organismos de acción comunal[120]. En consecuencia, la participación de la acción comunal en alguno de sus grados organizativos en el mercado de las obras públicas de hasta por la mínima cuantía fue del 3,13% si se considera el valor total de la contratación y del 2,74% si se parte del número de contratos celebrados.

Gráficas 4. Comparación general de la contratación hasta por la mínima cuantía[121]

Todos los contratistas

Solo los organismos de acción comunal

100. Cifras sobre la participación de los organismos de acción comunal de primer, segundo, tercer y cuarto orden en la contratación de obras públicas hasta por la menor cuantía. La base de datos muestra que la Confederación Nacional de Acción Comunal no celebró contratos de obra pública hasta por la menor cuantía. Además, 99 asociaciones de

acción comunal y 3 federaciones celebraron 173 contratos de obra pública de hasta por la menor cuantía por un valor de un poco más de 25 mil millones de pesos, como se observa en las gráficas 5.

Gráficas 5. Comparación entre organismos de acción comunal de segundo y tercer grado y el resto de contratistas en menor cuantía [122]

Asociaciones y federaciones de acción comunal

Todos los contratistas

101. Si se comparan estos datos con las cifras generales de contratación, se concluye los organismos de acción comunal de segundo, tercero y cuarto grado tuvieron una participación en el mercado analizado del 0,36%, si se toma como parámetro de comparación el valor de los contratos, y del 0,38%, si se parte del número de negocios jurídicos celebrados. En el caso de los de primer grado, dichos porcentajes se elevaron a 2,05% y 2,97% respectivamente[123].

102. Participación de las entidades nacionales en la contratación con los organismos de acción comunal en la menor cuantía[124]. Con el fin de determinar la participación de las

entidades del orden nacional en la contratación de obras hasta por la menor cuantía con los organismos de acción comunal, es pertinente analizar las cifras del INVIAS y del Ministerio del Deporte. Así, las dos bases de datos analizadas de Colombia Compra Eficiente (la de convenios solidarios y la de oferta y demanda) muestran que esas son las únicas dos entidades del orden nacional que suscribieron convenios solidarios con organismos de acción comunal, por un lado, y contratos de obra pública de hasta por la menor cuantía, por otro lado.

103. Tal y como se puede apreciar en las siguientes gráficas, esas dos entidades celebraron 630 contratos con organismos de acción comunal por un valor total de casi 127 mil millones de pesos[125]. Si se comparan esos datos con los de todas las entidades contratantes, se comprueba que el INVIAS y el Ministerio del Deporte concentraron el 74,05% de la contratación con los organismos de acción comunal, si se parte del valor contractual; y del 41,53%, si se parte del número de contratos.

Gráficas 6. Comparación contratación hasta por la menor cuantía con organismos de acción comunal en función de las entidades contratantes[126]

Todas las entidades estatales contratantes

104. En conclusión, como se precisó previamente, las cifras presentadas en este acápite sobre la participación de los organismos de acción comunal en la contratación estatal de obras de hasta la mínima y la menor cuantía tan sólo constituyen indicadores estructurales y aproximados que permiten describir el contexto fáctico en el que se inscriben las normas

acusadas. Dichas cifras no son un parámetro de constitucionalidad ni sustituyen un examen cuidadoso de los efectos que las disposiciones analizadas tienen en los procesos de contratación concretos, el cual debe enmarcarse en los principios generales de libre competencia y selección objetiva.

105. Con esas aclaraciones, de los agregados nacionales presentados previamente se extraen las siguientes conclusiones. Primero, globalmente, en el mercado de obras públicas de hasta por menor cuantía, la participación de los organismos de acción comunal correspondió al 2,41% si se considera el valor total de la contratación, y del 3,35% si se parte del número de contratos suscritos; mientras que en el mercado de obras públicas de hasta por la mínima cuantía, dicha participación fue del 3,13% y del 2,74%, respectivamente.

106. Segundo, en el caso del mercado de obras pública de hasta por la menor cuantía, las juntas de acción comunal y las juntas de vivienda concentraron la contratación realizada con organismos de acción comunal, pues su participación fue del 2,05% si se parte del valor de la contratación y del 2,97% si se parte del número de contratos. En cambio, la Confederación Nacional de Acción Comunal no fue contratista del Estado. Por su parte, las federaciones y asociaciones de acción comunal tuvieron una participación en el mercado analizado del 0,36%, si se toma como parámetro de comparación el valor total de los contratos, y del 0,38%, si se parte del número de negocios jurídicos celebrados.

107. Tercero, el INVIAS y el Ministerio del Deporte concentraron el 74,05% de la contratación por obras de hasta por la menor cuantía con los organismos de acción comunal, si se parte del valor contractual, y el 41,53%, si se parte del número de contratos celebrados.

108. En resumen, según la jurisprudencia constitucional, los organismos de acción

comunal, que tienen una larga historia a nivel global y nacional, constituyen un desarrollo de los principios del pluralismo y de la participación ciudadana, al tiempo en que materializan la libertad de asociación, previstos en los artículos 1, 2 y 38 de la Constitución. Además, de acuerdo con el artículo 103 superior, el Estado tiene el deber de contribuir a la organización, promoción y capacitación de dichos organismos, con el fin de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Por otro lado, para la Corte, gracias a los organismos de acción comunal es posible que el Estado y la sociedad civil se unan para ejecutar obras pequeñas y medianas.

109. En ese contexto normativo particular, los datos cuantitativos disponibles muestran que los organismos de acción comunal -que incluyen las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda, las asociaciones y las federaciones de acción comunal, al igual que la Confederación Nacional de Acción Comunal- están presentes en todo el territorio nacional. Por ello, representan la forma de organización comunitaria más extendida en Colombia.

110. Finalmente, las cifras abiertas de Colombia Compra Eficiente muestran que dos entidades del orden nacional (el INVIAS y el Ministerio del Deporte) concentraron la contratación de obras públicas hasta por la menor cuantía y de convenios solidarios con organismos de acción comunal. También demuestran que, globalmente, la participación de esos organismos en los mercados de las obras públicas de hasta por la menor cuantía y la mínima cuantía es marginal, sin que esta conclusión excluya la necesidad de considerar el impacto competitivo en los procesos de contratación concretos que se adelanten ni afecte las competencias y los deberes de control, y las obligaciones que se derivan de la contratación pública.

111. A partir de las consideraciones generales antes desarrolladas, la Corte analizará el único cargo planteado en la demanda.

7. Análisis del cargo formulado en contra de las normas acusadas

112. Según la accionante, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 vulneran el artículo 333 de la Constitución. A su juicio, al permitir que los entes territoriales y la Nación celebren directamente convenios solidarios con las juntas y los organismos de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía y la menor cuantía, las disposiciones acusadas limitan de forma ilegítima el derecho a la libre competencia.

113. Con el fin de analizar el cargo de la demanda, a continuación, la Corte establecerá el alcance de las disposiciones demandadas y señalará las razones por las cuales éstas contienen una restricción a la libre competencia. Luego, evaluará si dicha restricción supera los principios de razonabilidad y proprocionalidad, a través de la aplicación de juicio de proporcionalidad.

7.1. El alcance de las normas acusadas y la restricción a la libre competencia que contemplan

114. El parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 faculta a los entes territoriales del orden departamental y municipal a celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Por su parte, el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 permite a los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal[127] para ejecutar obras hasta por la menor cuantía. Ambas disposiciones señalan que para ejecutar las obras es necesario “contratar con los habitantes de la comunidad”.

115. De la interpretación de esas disposiciones se concluye, en primer lugar, que ambas regulan los convenios solidarios, figura definida 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”[128]. Además, al contrario de lo señalado por algunos de los intervinientes, esos convenios son un contrato estatal del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública[129]. Al respecto, frente al parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, la sentencia C-126 de 2016 señaló que los convenios solidarios para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía son contratos estatales. Así también se extrae de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre convenios solidarios a los que aluden las dos disposiciones acusadas[130].

116. En segundo lugar, este Tribunal coincide con la accionante, en el sentido de que las normas acusadas restringen la libre competencia económica. Al respecto, las disposiciones analizadas prevén una habilitación en materia de contratación pública de obras de mínima y de menor cuantía, respectivamente. En función de esa autorización no se afecta la posibilidad de que los agentes económicos concurran al mercado de obras públicas de forma libre, sin barreras de entrada injustificadas, pues no se excluye a las personas que no ostentan la calidad de junta, junta de vivienda, asociación, federación o confederación de acción comunal de la posibilidad de celebrar contratos estatales para la ejecución de obras hasta por la menor o la mínima cuantía. No obstante, las normas demandadas sí crean una ventaja contractual que favorece a los organismos de acción comunal y, correlativamente, que restringe las posibilidades de los demás agentes económicos de participar en los mercados analizados en igual de condiciones. Así, en función de las disposiciones acusadas, dichos organismos pueden ser seleccionados como contratistas sin tener que surtir una licitación pública.

117. Al respecto, en la sentencia C-126 de 2016 antes citada, este Tribunal señaló que los convenios solidarios a los que alude el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 son “contratos estatales (…) que pueden celebrarse mediante un trámite preferencial que no

requiere de licitación pública”, en tanto que constituyen un desarrollo de la modalidad de contratación directa, la cual está prevista en el régimen general de la contratación estatal[131]. En consecuencia, este Tribunal estimó que el parágrafo 4 analizado contempla “una ventaja contractual” para las juntas de acción comunal “en la medida en que las autoriza para que no concurran en igualdad de oportunidad con los demás interesados, sino que en razón a la limitación de « mínima cuantía », pueden ser destinatarias de ciertos contratos sin necesidad de llevar a cabo una licitación pública”.

118. Lo dicho en ese fallo también se aplica frente al inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, pues esa disposición amplia la ventaja contractual antes mencionada desde tres perspectivas distintas[132]. Por un lado, desde el punto de vista de la capacidad para contratar, autoriza no sólo a las juntas de acción comunal a celebrar directamente convenios solidarios, sino también a todos los organismos de acción comunal, es decir, a las juntas de acción comunal y a las juntas de vivienda, a las asociaciones de acción comunal, a las federaciones de acción comunal y a las confederaciones de acción comunal, conforme a lo explicado en la tabla 5 de esta providencia. Por otro lado, en relación con las entidades públicas que pueden contratar, el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 autoriza no sólo a los entes del orden departamental y municipal a celebrar directamente dichos convenios, sino también a los entes del orden nacional y distrital. Adicionalmente, desde el punto de vista del valor del contrato, el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 permite la celebración de convenios solidarios para ejecutar obras hasta por la menor cuantía, la cual se calcula de acuerdo con el presupuesto anual de la entidad pública subscriptora del convenio. En cambio, tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla, el valor pecuniario de las obras establecido en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 es más bajo, pues la mínima cuantía es el valor equivalente al 10% de la menor cuantía de una entidad estatal[133].

Tabla 6. Menor y Mínima Cuantía en obras públicas[134]

Presupuesto anual de la entidad

Menor cuantía

Mínima Cuantía

(10% de la menor cuantía)

Superior o igual a 1.200.000 SMLMV

Hasta 1000 SMLMV

= $1.423.000.000

Hasta $142.300.000

Superior o igual a 850.000 e inferior a 1.200.000 SMLMV

Hasta 850 SMLMV

= $1.209.975.000

Hasta $120.997.500

Superior o igual a 400.000 e inferior a 850.000 SMLMV

= $925.275.000

Hasta $92.527.500

Superior o igual a 120.000 e inferior a 400.000 SMLMV

Hasta 450 SMLMV

= $640.757.000

Hasta $64.075.700

Inferior a 120.000 SMLMV

Hasta 280 SMLMV

= $398.580.000

Hasta $39.858.000

119. Finalmente, la Corte no comparte el argumento de los intervinientes según el cual no es posible que las normas acusadas afecten la libre competencia porque, a diferencia de los demás contratistas, los organismos de acción comunal no tienen ánimo de lucro y, además, los convenios solidarios tienen por fin satisfacer las necesidades y las aspiraciones de los miembros de la comunidad. Con independencia de la naturaleza legal de esas organizaciones y del negocio jurídico al que se refieren las normas acusadas, lo cierto es que la ventaja contractual prevista en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 pone en una situación de inferioridad a los agentes económicos que participan en el mercado de obras de mínima y menor cuantía con el fin de obtener un lucro, los cuales son titulares del derecho constitucional a la libre competencia.

120. En consecuencia, como restringen dicha libertad económica, la Sala Plena determinará si las normas acusadas respetan el artículo 333 de la Constitución, conforme al cargo apto de la demanda.

7.1.1. Constatación preliminar de la afectación de la libre competencia y aplicación del juicio de proprocionalidad de intensidad intermedia

121. La Sala Plena encuentra que en este caso existe un indicio de arbitrariedad que, en principio, puede afectar gravemente la libre competencia. Lo anterior, porque las disposiciones analizadas permiten la contratación directa a través de una modalidad

contractual específica, pero excluyen de esa posibilidad a un número elevado de agentes económicos que podrían tener las capacidades técnicas y financieras suficientes para ejecutar las obras públicas de hasta la mínima y la mejor cuantía.

122. Así, a través del parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y del inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, el legislador creó un tipo especial de contrato estatal que permite la contratación directa únicamente con juntas y organismos de acción comunal. Además, en virtud de las normas acusadas, las personas que no ostentan la calidad de juntas u organismos de acción comunal quedan completamente excluidas de la posibilidad de contratar directamente con los entes del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital a través de la suscripción de convenios solidarios.

123. Por estas razones, aunque en materia de contratación pública el Congreso de la República tiene un amplio margen de configuración legislativa, en este caso le corresponde a la Corte aplicar un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, conforme a lo explicado en las consideraciones generales de esta sentencia.

124. A continuación, esta Corporación aplicará dicho juicio y señalará los motivos por los cuales las normas legales acusadas persiguen un fin constitucionalmente importante, el medio que emplean resulta efectivamente conducente para alcanzar dicha finalidad y no resultan evidentemente desproporcionadas. En consecuencia, un análisis detallado permite concluir que las disposiciones analizadas -las cuales son de rango legal- no vulneran el artículo 333 de la Constitución.

7.1.2. Las normas acusadas persiguen un fin constitucionalmente importante: asegurar la participación ciudadana

125. En este caso, se acredita el cumplimiento del primer paso del juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia debido a que tanto el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 como el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 persiguen un fin constitucionalmente importante.

126. Por un lado, como se explica en detalle en el Anexo 1 de esta providencia, la adopción de las normas analizadas fue el resultado de procesos participativos de diálogo y concertación con la Confederación Nacional de Acción Comunal, organismo que intervino en el trámite legislativo de las leyes 1551 de 2012 y 2166 de 2021, modificada por la Ley 2294 de 2023. Además, el legislador adoptó las disposiciones analizadas con base en un conjunto de razones que tienen un común denominador: garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan, a través de la posibilidad de que las juntas de acción comunal o los organismos de acción comunal puedan celebrar convenios solidarios para ejecutar obras públicas de hasta por la mínima o la menor cuantía, con la fuerza laboral de las respectivas comunidades.

127. Así, el trámite legislativo de la Ley 1551 de 2012 muestra que con el parágrafo 4 analizado el Congreso de la República buscó (i) fomentar la democracia participativa y ciudadana, a través del fortalecimiento de las juntas de acción comunal, (ii) generar empleo dentro de la jurisdicción de dichos organismos y (iii) reafirmar el papel del municipio como eje del gobierno local. En ese mismo sentido, del análisis de las Gacetas del Congreso relacionadas con las leyes 2166 de 2021 y 2294 de 2023, se concluye que el legislador adoptó y modificó el artículo 95 acusado con los propósitos de (i) modernizar la acción comunal a través del fortalecimiento de sus capacidades de financiación, emprendimiento y contratación de la población local; (ii) incrementar la coordinación entre los organismos de la acción comunal y el Estado en los distintos niveles de gobierno; (iii) mejorar el transporte y la conectividad y (iv) permitir el desarrollo territorial en igualdad de condiciones.

128. Por otro lado, garantizar la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan es un propósito constitucionalmente importante por las siguientes razones. En primer lugar, el preámbulo y el artículo 1 de la Constitución señalan que Colombia es un

Estado Social de Derecho democrático y participativo. En ese mismo sentido, el artículo 2 superior dispone que uno de los fines del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

129. Además, el artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de asociación, al tiempo que el artículo 103 superior prevé la obligación del Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias no gubernamentales, con el fin de que “constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública”. Por su parte, según el artículo 311 superior, corresponde a los municipios, entre otras funciones, “construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio [y] promover la participación comunitaria”.

130. En segundo lugar, la sentencia C-126 de 2016 señaló que la posibilidad de celebrar convenios solidarios para ejecutar obras públicas con juntas de acción comunal materializa la intensión de la Asamblea Nacional Constituyente de aumentar el interés y la participación de los ciudadanos en los problemas colectivos. En efecto, el principio constitucional de participación democrática no se limita a los asuntos de naturaleza político-electoral, sino que irradia otro tipo de escenarios, incluido el del cooperativismo. Además, los organismos de acción comunal constituyen “uno de los actores principales en el proceso de participación democrática” y representan “una gran oportunidad para que sus miembros (…) colabor[en] en la promoción del desarrollo económico y en la realización de pequeñas y medianas obras públicas”[135].

131. En resumen, las disposiciones acusadas persiguen la finalidad constitucionalmente importante de fomentar la participación democrática, conforme a lo señalado en el preámbulo y los artículos 1, 2, 38, 103 y 311 de la Constitución. Por ello, se analizará el segundo paso del test de proporcionalidad de intensidad intermedia.

7.1.3. El medio empleado por las normas acusadas es efectivamente conducente para fomentar la participación ciudadana

132. La autorización dada a los entes del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal para celebrar directamente contratos solidarios con juntas de acción comunal u otros organismos de acción comunal es efectivamente conducente para fomentar la participación ciudadana. De ello dan cuenta los siguientes argumentos.

133. En primer lugar, según la Ley 2166 de 2021, los organismos de acción comunal están diseñados para permitir que las personas del común participen en los asuntos que las afectan. En efecto, esa ley define la acción comunal en sus respectivos grados organizativos como una expresión social a partir de la cual se ejerce la democracia participativa con el fin de promover la convivencia pacífica, la reconciliación, la paz y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad[136]. El vínculo entre acción comunal y participación ciudadana también se ve reflejado en la conformación, los objetivos específicos que persiguen y los principios que rigen a los organismos de acción comunal.

134. Así, para constituirlos y para que puedan subsistir, es necesario contar con un número mínimo de afiliados y garantizar la participación de mujeres, de jóvenes y de las comunidades étnicas que estén asentadas o tengan presencia en la jurisdicción o área de influencia del respectivo organismo[137]. Además, dichas personas jurídicas persiguen varios objetivos que están expresamente vinculados con el principio constitucional de participación ciudadana. Por ejemplo, entre otras finalidades, los organismos de acción comunal buscan (i) fomentar y reforzar el sentido de pertenencia de los individuos frente a sus comunidades, localidades, distritos o municipios mediante el ejercicio de democracia participativa y (ii) promover la participación comunitaria activa, sobre todo en los ejercicios de planeación que organicen los gobiernos locales en el marco del diseño de los planes de

desarrollo territorial[138].

135. Adicionalmente, las actividades de los organismos de acción comunal se guían, entre otros, por los principios de (i) democracia, entendida como la "participación democrática en las deliberaciones y decisiones"[139]; (ii) participación democrática, según el cual "en el desarrollo de la comunidad se garantizará que el ciudadano pueda participar permanentemente en los procesos decisorios que incidan significativamente en el de la organización comunal y (iii) inclusión, en virtud del cual hay que garantizar "el pluralismo, la diversidad y la participación en igualdad de condiciones de todas las personas sin distinciones de género, religión, etnia o de ningún tipo"[140]

136. En segundo lugar, como se explicó en las consideraciones de esta sentencia, la acción comunal en Colombia es la expresión social de organización ciudadana para alcanzar el desarrollo social y comunitario con más arraigo histórico en el país y la más extendida desde el punto de vista cuantitativo. Por ejemplo, en el 2020, casi 7,5 millones de personas estaban afiliados a organismos de acción comunal, es decir, cerca del 15% de todos los colombianos.

137. En tercer lugar, los convenios solidarios fomentan la participación comunitaria en el mercado de obras pequeñas y medianas, cuya construcción es necesaria para la comunidad. Así, por un lado, esos contratos se definen como la complementación de esfuerzos entre los organismos de acción comunal y las entidades del Estado para construir obras y satisfacer tanto necesidades como aspiraciones de las comunidades[141]. Además, las normas estudiadas en esta ocasión disponen que, para ejecutar las obras de hasta la menor o la mínima cuantía, es necesario que el organismo de acción comunal contrate a los habitantes de la respectiva comunidad. Por esa vía, también se garantiza la participación ciudadana en el mercado laboral que surge de las obras públicas.

138. Por otro lado, a partir de la realidad estructural de la acción comunal, la ventaja contractual contenida en las normas acusadas es efectivamente conducente para garantizar la participación ciudadana en el campo de las obras públicas de menor y mínima cuantía. Así, como lo explicó el Conpes 3955 del 31 de diciembre de 2018, citado en la exposición de motivos del proyecto que se convirtió en la Ley 2166 de 2021, los organismos de acción comunal están en una situación de desventaja en materia de contratación estatal frente a los agentes con ánimo de lucro que participan en el mercado de las obras públicas[142].

139. En ese contexto, la autorización de celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal o con los demás organismos de acción comunal para ejecutar obras de mínima o menor cuantía, sin tener que agotar un proceso licitatorio, constituye una medida efectivamente conducente para asegurar que dichas personas jurídicas no sean "excluidas del debate, del análisis, ni de la resolución que inciden en sus funciones, ni tampoco de los procesos que comprometen su futuro"[143].

140. En cuarto lugar, las cifras analizadas en esta sentencia dan cuenta de que los convenios solidarios, incluidos los contemplados en las normas acusadas, han sido un medio efectivamente conducente para que los organismos de acción comunal, sobre todo las juntas de acción comunal, participen en el mercado de la contratación estatal. Así, en el periodo de cuatro años analizado, se suscribieron 2.853 convenios solidarios entre 114 entidades del Estado y 2.550 personas jurídicas, de las cuales todas, salvo dos, fueron organismos de acción comunal[144]. Por lo tanto, estas cifras muestran que, aunque de forma reducida, los organismos de acción comunal sí han participado en el mercado de la contratación estatal.

141. Por las cuatro razones antes expuestas, las autorizaciones en materia de contratación estatal que están consagradas en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 constituyen un medio efectivamente conducente para fomentar la participación ciudadana en la ejecución de

obras públicas, a través de la acción comunal en sus respectivos grados organizativos. Por lo tanto, se pasará a analizar el último paso del test de proporcionalidad en intensidad intermedia.

7.1.4. Las medidas contenidas en las normas acusadas no son evidentemente desproporcionadas

142. Las medidas previstas en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 no son evidentemente desproporcionadas frente a la libre competencia. Así, como se explicará a continuación, en función del diseño institucional previsto por el legislador, dichas medidas afectan de forma leve la libre competencia. Además, las disposiciones analizadas persiguen la materialización de varios principios y deberes constitucionales, de forma que compensan el sacrificio leve de la libre competencia que generan.

143. Una afectación leve de la libre competencia. Como se dijo previamente, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 autoriza a los entes del orden departamental y municipal a celebrar convenios solidarios con juntas de acción comunal para ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Por su parte, el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 permite que las entidades estatales de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal celebren convenios solidarios con organismos de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la menor cuantía. Ambas normas prevén que, para dicha ejecución, las juntas o los organismos de acción comunal deben contratar a los habitantes de la comunidad.

144. Para la Corte, esas medidas restringen de forma leve la libre competencia porque, en primer lugar, se reitera que las normas acusadas contienen una autorización o habilitación en función de la cual no es cierto que las personas jurídicas distintas a las juntas

o los organismos de acción comunal queden excluidas de la contratación de obras públicas de hasta por la menor y la mínima cuantía como fue interpretado por el único interviniente que defendió la inexequibilidad de la norma analizada.

145. Conforme a lo explicado en los considerandos 116 y siguientes de esta sentencia, las normas analizadas son permisivas, de forma que, aunque los entes del orden nacional, departamental, distrital y/o municipal pueden celebrar directamente convenios solidarios con juntas u organismos de acción comunal, ello no significa que estén obligados a hacerlo. Por ello, no toda la contratación de obras públicas de hasta la mínima y la menor cuantía debe hacerse a través de convenios solidarios celebrados con juntas u organismos de acción comunal.

146. En segundo lugar, la contratación estatal es una actividad reglada que debe adelantarse conforme a los principios y reglas que la regulan[145], de forma que nunca puede traducirse en una discrecionalidad absoluta frente a la escogencia de las modalidades de contratación ni de los contratistas. Por eso, en caso de que opten por esta posibilidad, las entidades públicas deben argumentar por qué escogen la figura del convenio solidario a la luz de los principios y reglas que rigen la contratación estatal[146]. Esa motivación debe incluir la valoración de la elección de esa modalidad contractual con base en los principios de libre concurrencia y selección objetiva, sin perjuicio de las competencias de las autoridades de control y de competencia, al igual que de los controles propios de cada proceso de contratación.

147. En tercer lugar, las normas analizadas tienen un alcance limitado, pues restringen la facultad de suscribir convenios solidarios a través del establecimiento de unas cuantías específicas. Al respecto, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 dispone que sólo se puede acudir a esa modalidad contractual para ejecutar obras públicas de hasta por la mínima cuantía, cuyo valor máximo, en el 2025, asciende a 142.300.000 de pesos. De manera similar, el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 limita la posibilidad de

suscribir convenios solidarios a la ejecución de obras públicas de hasta por la menor cuantía, valor que, en el 2025, corresponde a máximo 1.423.000.000 de pesos.

148. En consecuencia, gracias al diseño elegido por el legislador, los agentes económicos que no ostentan la calidad de juntas u organismos de acción comunal cuentan con posibilidades amplias de participar en la contratación estatal de obras públicas de mínima y de menor cuantía.

150. Por estas razones y sin perjuicio de que el impacto a la libre competencia debe valorarse en cada caso concreto frente al mercado relevante del proceso de selección específico, en el marco del control abstracto de constitucionalidad, es posible concluir que las ventajas contractuales consagradas en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 no suponen una carga muy alta frente a la libre competencia de los agentes económicos que concurren al mercado de las obras públicas y que no constituyen organismos de acción comunal, en general, o juntas de acción comunal, en particular.

151. Las disposiciones acusadas desarrollan varios deberes y principios constitucionales. A juicio de la Corte Constitucional, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 desarrollan la participación ciudadana frente a la ejecución de obras públicas a través del cooperativismo y el deber del Estado de promover dicho principio, como se explicó previamente en esta sentencia.

152. Por otro lado, la aplicación de las disposiciones demandadas debe atender las finalidades del Estado Social de Derecho, por lo que la suscripción de los convenios solidarios a los que aluden las normas acusadas debe perseguir la prevalencia del interés

general. Además, los convenios solidarios con las juntas y los organismos de acción comunal deben estar encaminados a suplir las necesidades y aspiraciones de las comunidades, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012. Al respecto, la Corte destaca que dichos convenios:

(i) Son contratos estatales del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pues implican la realización de una obra pública por parte de un particular y generan obligaciones para las partes, de forma que están sometidos a las reglas que gobiernan la contratación directa contenidas en la Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias[151]. También se rigen por los parámetros obligatorios plasmados en los documentos tipo para la contratación directa de obras hasta por la menor cuantía elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente[152].

(ii) Se rigen por los principios que gobiernan la gestión fiscal[153], la función pública[154] y la actividad contractual de las entidades del Estado. Por ello, la celebración de estos convenios debe respetar los principios de transparencia, responsabilidad y economía, contenidos en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, al igual que los de igualdad, eficacia, moralidad, celeridad, imparcialidad y publicidad, previstos en el artículo 209 de la Constitución[155], y el de planeación que se desprende de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional[156]. Todo esto bajo las premisas de que los entes estatales a los que se refieren las normas acusadas pueden optar por celebrar convenios estatales o acudir a otras figuras contractuales, en el marco de la libre competencia, y en caso de elegir esta opción, tienen un deber de motivación reforzado, conforme a lo explicado en el considerando 146 de esta sentencia.

(iii) Se rigen por la Ley de Garantías, según la cual, por ejemplo, durante los 4 meses previos a la elección presidencial y hasta la elección en la segunda vuelta, está prohibida la contratación directa por parte de todos los entes estatales, salvo en determinados casos

excepcionales[157].

(iv) Deben respetar las normas jurídicas y la jurisprudencia constitucional que amparan las áreas protegidas, incluidos los Parques Nacionales Naturales; los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP); y los resguardos, los territorios y las entidades territoriales indígenas. Por ello, la suscripción de convenios solidarios bajo el amparo de las normas acusadas debe contar con los permisos y las autorizaciones ambientales requeridas para desarrollar el objeto del contrato. También debe respetar los derechos de los colectivos NARP y de los pueblos indígenas, incluidos el autogobierno, la autodeterminación, la identidad étnica y cultural, la participación en sus diferentes estándares (participación, consulta previa o consentimiento previo, libre e informado) y la protección del territorio[158].

(v) Se suscriben en el ámbito de la colaboración recíproca entre el Estado y la acción comunal en sus diversos grados organizativos para la realización de pequeñas y medianas obras públicas[159]. En el caso de los convenios solidarios para ejecutar obras hasta por la menor cuantía, los parágrafos 1 y 2 del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 disponen que los entes territoriales pueden incluir en el monto total de esta clase de contratos los costos directos y los costos administrativos en los que incurran y deben contar con personal técnico y administrativo-contable. Lo anterior con el fin no sólo de supervisar, sino también de apoyar a los organismos de acción comunal en la ejecución de las obras públicas contratadas. En ese contexto, en caso de usar la facultad contenida en las normas acusadas, las entidades estatales están llamadas a prestar su colaboración a los respectivos organismos de acción comunal en la ejecución del contrato[160].

153. Por consiguiente, las normas acusadas no son evidentemente desproporcionadas en términos del peso ponderado de los principios y deberes constitucionales que desarrollan, por un lado, y de la afectación leve de la libre competencia que generan, por otro lado.

154. En conclusión, el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 respetan el núcleo esencial de la libre competencia, el cual protege las posibilidades de concurrir al mercado de forma libre, sin barreras de entrada injustificadas, y de participar en él en igualdad de condiciones. Así, por un lado, las normas acusadas no afectan la posibilidad que tienen los agentes económicos que no son juntas u organismos de acción comunal de concurrir a los mercados de las obras públicas de hasta por la mínima y la menor cuantía, pues no imponen barreras de entrada. Por otro lado, debido a que superan el test de proporcionalidad de intensidad intermedia, las ventajas contractuales contenidas en el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021 responden a criterios de razonabilidad y proprocionalidad. En consecuencia, se declararán exequibles las normas acusadas por el cargo analizado en esta sentencia.

III. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrado justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Único. Declarar EXEQUIBLES el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, modificado por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, por el cargo analizado en esta sentencia.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

LINA MARCELA ESCOBAR MARTÍNEZ

Magistrada

Ausente con comisión

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

Con impedimento aceptado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Magistrado

Aclaración de voto

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Anexo 1. Justificación legislativa de las normas acusadas

Normas

Justificación legislativa

Parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012

El proyecto de ley que dio origen a la Ley 1551 de 2012 fue presentado por iniciativa de Germán Vargas Lleras, entonces ministro del Interior y de Justicia, para:

"dotar a los municipios de un estatuto administrativo, moderno, ágil y acorde con la realidad nacional, que permita a las administraciones municipales autónomamente, cumplir con las funciones y prestar los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurando la participación efectiva de la comunidad y propiciando la integración regional"[161].

Por lo tanto, el proyecto de ley introdujo un capítulo de "Participación comunitaria" en el que se propuso que "los municipios podrán celebrar con las organizaciones de acción comunal convenios para la ejecución de determinadas funciones u obras"[162]. Como lo explicó uno de los ponentes para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la introducción de esa disposición en el articulado fue producto de una de las propuestas presentadas por la Confederación Nacional de Acción Comunal, organización que participó en el proceso de diálogo y concertación del proyecto de ley que implementó el gobierno Nacional[163].

Así, la introducción de los convenios analizados tuvo como antecedente el Encuentro Nacional de Juntas de Acción Comunal, en el cual participaron los entonces presidente de la República y ministro del Interior, al igual que "más de cinco mil comunales de todo el país"[164]. En dicha reunión, el gobierno Nacional se comprometió a "tener en cuenta algunas propuestas (…) que han surgido del sentimiento y del pensamiento comunal, [pues] en Colombia hay aproximadamente cincuenta y dos mil juntas de acción comunal y aproximadamente (…) cuatro mil colombianos hacen parte [de ellas]"[165]. Una de esas sugerencias fue, precisamente, que las juntas de acción comunal pudieran "celebrar convenios (…) para la construcción de obras y prestación de servicios, elaborar planes y

programas para el fortalecimiento de las organizaciones comunales y la asignación recursos”[166].

Inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, modificado por la Ley

2294 de 2023

Con el fin de demostrar que la disposición analizada está soportada en razones adecuadas y suficientes que la justifican, a continuación, se analizará el trámite legislativo de la Ley 2166 de 2021 y de su artículo 95. Además, como dicha disposición fue modificada por el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, también se hará referencia al trámite legislativo de dicha norma.

Ley 2166 de 2021. El proyecto que dio origen a esa ley fue presentado por varios representantes de la Cámara para “ampliar, reforzar, promover, facilitar, estructurar y fortalecer la organización democrática, moderna, participativa y representativa de las juntas de acción comunal en sus respectivos grados asociativos”[171]. Para ello, se propuso, en primer lugar, fortalecerlas institucionalmente “con el fin de devolverles el protagonismo que deben tener dentro de sus comunidades vinculando sus planes estratégicos de desarrollo con los planes de desarrollo de los entes territoriales, estableciendo un obligatorio canal de comunicación con las autoridades locales”. En segundo lugar, “garantizar la participación y vinculación de los organismos de acción comunal en la ejecución de obras y proyectos para el desarrollo y beneficio de sus comunidades”[172].

La exposición de motivos también destacó que los organismos de acción comunal tenían una gran importancia de cara al pluralismo, a la participación ciudadana y a la necesidad de que la sociedad civil se involucrara y concurriera con el Estado “para la satisfacción de

necesidades y búsqueda del desarrollo común para todos en condiciones de igualdad”[173].

Además, según la exposición de motivos, a pesar de dicha importancia, los estudios disponibles, en particular el Conpes 3955[174], mostraban que los organismos de acción comunal debían enfrentar diversos obstáculos, tales como: (i) condiciones precarias de funcionamiento y falta de apoyo estatal; (ii) el desconocimiento estatal sobre “su valor de constructores e sociedad debido a la falta de comunicación asertiva entre estos y las entidades territoriales”[175]; (iii) las dificultades para lograr su “sostenibilidad económica”[176] y (iv) “falta de autogestión de recursos económicos y logísticos que permitan ejercer su labor comunitaria de manera efectiva y en pro de la comunidad”[177]. En ese contexto, era necesario fortalecer los organismos de acción comunal para que pudieran convertirse en “los actores del progreso de sus comunidades”[178].

Por su parte, en lo que respecta al artículo 95, dicha disposición fue introducida en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en función de una propuesta que la Confederación Nacional de Acción Comunal defendió en el marco de la audiencia pública que se celebró el 28 de mayo de 2021 en el Congreso[179]. No sufrió ninguna modificación durante el trámite legislativo.

Adicionalmente, del análisis de los debates sobre el artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, se concluye que el legislador justificó la necesidad de adoptar esa norma en las necesidades de: (i) reestructurar, fortalecer y modernizar la acción comunal mediante la formulación de una política pública en la materia[180]; (ii) reactivar la economía y fomentar el empleo en las regiones, a través del fortalecimiento de la capacidad de emprendimiento de los organismos de acción comunal[181]; (iii) asegurar una fuente de financiación para dichas organizaciones, al incrementar la cuantía de mínima a menor[182] y (iv) incrementar el trabajo colaborativo y la coordinación entre esos organismos comunales y los gobiernos

nacional, departamental y municipal, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-100 de 2013[183].

Ley 2294 de 2023. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, se mencionaron los convenios solidarios en los siguientes términos:

“Con el fin de avanzar en la construcción de obras, satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades, se desarrollarán proyectos de construcción de vías mediante la suscripción de convenios solidarios con las organizaciones de acción comunal. Estas obras mejorarán la conectividad de las personas, generarán empleo y servirán como una herramienta de fortalecimiento de las capacidades comunitarias”[184].

En consecuencia, en el proyecto de ley se insertó un último artículo, relacionado con las vigencias y derogatorias, que propuso derogar expresamente la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021[185]. Ese texto fue aprobado por el Congreso sin ningún cambio y, aunque no se discutió específicamente sobre esa derogatoria, lo cierto es que uno de los temas más discutidos en los debates fue el de ampliar la celebración de contratos estatales de infraestructura con organizaciones de la economía popular y comunitaria, tales como los organismos de acción comunal.

Así, varios parlamentarios expresaron su desacuerdo con esa posibilidad, entre otras razones porque: (i) era una fuente de corrupción, politiquería[186], lavado de activos[187] y fortalecimiento de los grupos al margen de la ley[188]; (ii) implicaba una vulneración de los principios de selección objetiva, de libre concurrencia en la contratación estatal[189] y una “competencia desleal con las firmas pequeñas de ingeniería”[190]; (iii) vulneraba la descentralización[191]; (iii) las organizaciones de la economía popular y comunitaria no tenían la experiencia ni los conocimientos técnicos requeridos para hacer obras públicas

de menor cuantía[192].

No obstante, la mayoría de los miembros del Congreso, estuvo de acuerdo con desarrollar y fortalecer la contratación estatal con organizaciones de la economía popular, pues, en su parecer, esa medida era apta para asegurar la participación ciudadana y, por esa vía: (i) mejorar el transporte y la conectividad[193], especialmente mediante la pavimentación de las vías pequeñas y ubicadas en las partes más alejadas del país[194]; (ii) ampliar el espectro del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021[195]; (iii) permitir el desarrollo territorial en igualdad de condiciones, especialmente en las zonas más apartadas y olvidadas del país[196].

[1] "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

[2] "Por la cual se deroga 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 los organismos de acción comunal y de sus afiliados y se dictan otras disposiciones". Demandante: Ana Marcela Albarracín Camacho.

[3] Expediente digital D-15874, Auto de inadmisión.

[4] Se invitó al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Agencia de Renovación del Territorio, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Agencia Nacional de Infraestructura, al Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal (IDPAC), a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos y a las facultades de derecho de las siguientes universidades: de Los Andes, del Rosario, de la Sabana, Javeriana, EAFIT, Externado de

Colombia, Nacional de Colombia y del Norte. Expediente digital D-15874, Auto de admisión.

[5] Sentencia C-059 de 2021.

[7] Estos intervinientes presentaron tres escritos idénticos de intervención.

[8] La Federación Colombiana de Municipios presentó dos intervenciones, una firmada por su director ejecutivo y otra por su secretaria general. En la primera, no se manifestó una posición frente a la exequibilidad o la inexequibilidad de las normas demandadas. Por el contrario, en la segunda se defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

[9] Expediente digital D-15.874, Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila.

[10] Expediente digital D-15.874, Confederación Comunal Nacional y Asociación de Juntas de Acción Comunal del Corregimiento de Bruselass.

[11] Ibid.

[12] Expediente digital D-15874, Departamento Nacional de Planeación.

[13] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; Departamento Administrativo de la Prosperidad Social.

[14] Expediente digital D-15874, Federación Colombiana de Municipios.

[15] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

[16] Expediente digital D-15874, Departamento Nacional de Planeación.

[17] Ibid.

[18] Ibid.

[19] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

[20] Expediente digital D-15874, Superintendencia de Industria y Comercio.

[21] Expediente digital D-15874, Federación Colombiana de Municipios. Esa intervención hizo referencia a las sentencias C-126 de 2016 y C-1514 de 2000.

[22] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; Superintendencia de Industria y Comercio.

[23] Expediente digital D-15874, Superintendencia de Industria y Comercio; Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila.

[24] Expediente digital D-15874, Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila.

[25] Expediente digital D-15874, Federación Colombiana de Municipios.

[26] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

[27] Expediente digital D-15874, Departamento Nacional de Planeación.

[28] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

[29] Esos parámetros están contenidos en la Resolución No. 358 de 2023 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente y son de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales que deseen celebrar convenios solidarios, incluyen los siguientes: (i) la contratación directa debe ser justificada, (ii) contar con información relativa al contexto demográfico y socio-económico de la comunidad, (iii) analizar la caracterización del territorio en el que se ubica la comunidad y (iv) aplicar criterios de idoneidad de los organismos de acción comunal (Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente).

[30] Ibid.

[31] Expediente digital D-15874, Departamento Nacional de Planeación.

[32] Ibid.

[33] A juicio de la interviniente, los convenios solidarios desarrollan los principios de igualdad y de participación y buscan asegurar el interés general, el cual se manifiesta en la necesidad de crear mecanismos para que las comunidades sean más activas en las decisiones y en la ejecución de los asuntos que les competen, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.

[34] Expediente digital D-15874, Departamento Nacional de Planeación. Al respecto, esa intervención señaló que, por un lado, dichos convenios permiten que se cumplan los principios de la función administrativa y los fines de la contratación pública, pues los organismos de acción comunal son los más interesados en que se ejecuten las obras públicas en su respectiva localidad de forma eficiente, adecuada y rápida. Por otro lado, las comunidades pueden incidir de forma directa en dicha ejecución a través de los convenios analizados.

[35] Ibid.

[36] Expediente digital D-15874, Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila.

[37] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

[38] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; Departamento de Planeación Nacional; Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila; Federación Colombiana de Municipios.

[39] Expediente digital D-15874, Asociación de Juntas de Acción Comunal de Acevedo Huila.

[40] Ibid.

[41] Expediente digital D-15874, Carlos Francisco Saavedra Roa.

[42] Ibid, p. 19. El interviniente adjuntó un concepto emitido por dicha entidad pública el 6 de enero de 2023, identificado con el número de radicación 22-505976-2-0.

[43] Sentencia C-025 de 2020, en la que la Corte se inhibió por ineptitud sustantiva de la demanda.

[44] En ambas providencias, esta Corporación se inhibió para proferir decisión de fondo sobre el artículo 51 de la Ley 617 de 2002 y sobre la Ley 923 de 2004, respectivamente, por ineptitud sustantiva de las demandas.

[45] Ver, por ejemplo, la Sentencia C-292 de 2019 en la que esta Corporación se inhibió para pronunciarse de fondo sobre el artículo 12 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 1753 de 2015, norma relacionada con el plazo y la renovación de los permisos para el uso del espectro electro radioeléctrico.

[46] Constitución Política de Colombia, art. 241-4. Al respecto, se puede consultar, entre otras, la Sentencia C-331 de 2022, relacionada con el régimen de carrera administrativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. En esa ocasión, la Sala Plena concluyó que varios de los cargos admitidos en el auto admisorio de la demanda eran ineptos y, por lo tanto, se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo frente a dichos cuestionamientos.

[47] Al respecto, la accionante manifestó que "ningún competidor distinto a las Juntas de Acción Comunal y Organismos de Acción Comunal puede competir para ser seleccionados para la contratación directa de obras hasta la menor cuantía que pretendan celebrar las autoridades mencionadas (…). Por el contrario, si la entidad decidiera no contratar directamente dichas obras, los Organismos de Acción Comunal sí podrían participar en los respectivos procesos de selección en competencia con los demás agentes del mercado de las obras de hasta la menor cuantía". Expediente digital D-15874, Demanda, p. 11.

[48] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, Departamento Nacional de Planeación (intervención 1).

[49] Expediente digital D-15874, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

[50] Sobre dichos estándares, se puede analizar la sentencia C-292 de 2019.

[51] Esas entidades argumentaron que la demanda no contiene las razones concretas por las cuales: (i) existe una oposición entre las normas impugnadas y la libre competencia; (ii) la limitación a la libre competencia que supuestamente se deriva de las artículos demandados no desarrolla el derecho de asociación ni el principio de participación, pese a que así lo reconoció las sentencia C-126 de 2016[51], y (iii) la medida contenida en las normas analizadas no responden a los criterios de razonabilidad ni proporcionalidad.

[52] En consecuencia, el cargo apto no se relaciona con lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021, los cuales se refieren a la inclusión en el monto total de los convenios solidarios de algunos costos y subsidios, al igual que a la necesidad de que los entes territoriales cuenten con personal para supervisar y apoyar a los organismos de acción comunal en la ejecución de las obras

[54] Ibid.

[55] Sentencia C-052 de 2025.

[56] Sentencias C-738 de 2001, C-949 de 2001, C-499 de 2015, C-126 de 2016, C-439 de 2016, C-207 de 2019, C-163 de 2020 y C-154 de 2023.

[57] Sentencias C-547 de 1994, C-119 de 2020 y C-126 de 2016.

[58] Sentencia C-949 de 2001.

[59] Sentencias C-040 de 2001 y C-307 de 2021

[60] Sentencia C-439 de 2016.

[61] Sentencias C-178 de 1996, C-049 de 2001, C-088 de 2000 y C-126 de 2016.

[62] Sentencias C-154 de 2023 y C-126 de 2016.

[63] Sentencias C-616 de 2001, C-815 de 2001, C-389 de 2002, C-654 de 2003, C-432 de 2010 y C-056 de 2021.

[64] Sentencia C-032 de 2017, C-059 de 2021 y C-228 de 2010.

[65] Sentencias C-032 de 2025 y C-228 de 2010.

[66] Ibid.

[67] Ibid.

[68] Sentencia C-056 de 2021 y C-865 de 2004.

[69] Sentencia C-032 de 2025.

[70] Artículo 334 de la Constitución.

[71] Ibid.

[72] Ibid.

[73] Ibid.

[74] Sentencia C-032 de 2025.

[75] Sentencia C-345 de 2019 y C-056 de 2021.

[76] Sentencia C-345 de 2019, C-032 de 2025 y C-138 de 2025.

[77] Sentencia C-032 de 2025.

[78] Ibid.

[79] Sentencia C-345 de 2019 y C-032 de 2025.

[80] Según esa disposición, las autoridades destinatarias de la norma sólo pueden contratar con terceros cuando la Imprenta Nacional de Colombia no atendiera sus requerimientos o cuando las condiciones de precio o plazo en el sector privado fueran más favorables.

[81] Sentencia C-580 de 2001, reiterada en la decisión C-126 de 2016.

[82] Ibid.

[83] Ibid.

[84] Ibid.

[85] Ibid.

[86] Universidad Nacional de Colombia (2019), Origen de las JAC se preserva en el Archivo Histórico de la U.N., disponible en: https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/origen-de-las-jac-se-preserva-en-el-archivo-historico-de-la-un.

[87] Entre otros, se pueden consultar el Decreto 1930 de 1979 (derogado por el Decreto 890 de 2008), el Decreto 300 de 1987 (derogado por el Decreto 890 de 2008), la Ley 52 de 1990 (derogada parcialmente por el Decreto 200 de 2003), citados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010), Documento Conpes. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, Departamento Nacional de Planeación Social. Disponible en: https://faolex.fao.org/docs/pdf/col191829.pdf

[88] Sentencia C-580 de 2001, citada por en el fallo C-126 de 2016.

[89] Sentencias C-580 de 2001 y C-126 de 2016.

[90] Sentencia C-520 de 2007, citada en la decisión C-126 de 2016.

[91] Sentencia C-126 de 2016. De manera similar, la sentencia C-100 de 2013 desestimó un cargo por la vulneración del principio de unidad de materia elevado contra la palabra “departamental”, contenida en la parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, pues existía una conexidad temática, teleológica y sistemática entre la materia dominante de la ley la disposición demandada. En esa providencia, la Corte Constitucional señaló que “los convenios solidarios son definidos por el parágrafo 3 de la disposición de la que hace parte la expresión demandada, señalando que deben ser entendidos 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. Las actividades que desarrollan las juntas de acción comunal se encuentran ligadas a la promoción de la participación de la comunidad y al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, responsabilidades del municipio según lo prevé el artículo 311 de la Constitución. La autorización para celebrar convenios de solidaridad entre las juntas de acción comunal y las entidades del orden departamental tienen la aptitud de promover el desarrollo municipal".

[92] Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018), Documento Conpes. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, Departamento Nacional de Planeación Social, p. 3. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3955.pdf

[93] Artículos 6 y 7 de la Ley 2166 de 2021.

[94] El Artículo 9 de la Ley 2166 de 2021 establece los territorios en los cuales cada organismo de acción comunal puede desarrollar sus actividades.

[95] Literal a) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

[96] Literal b) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

[97] Literal c) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

[98] Literal d) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

[99] Literal e) del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

[100] Ibid.

[101] Ministerio del Interior y Agencia Nacional de Hidrocarburos (2020), Fortalecimiento de las organizaciones de acción comunal en los territorios con actividad de exploración y producción de hidrocarburos, p. 10. Disponible en: https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Oferta%20Institucional/Cartilla%20OAC%20(1)(1)%20(1).pdf

[102] Los datos presentados en este acápite, cuya finalidad exclusiva es describir el contexto fáctico en el que se inscriben las normas acusadas, fueron elaborados por la Corte

Constitucional a través del uso de la herramienta “Convenios Solidarios 2021-2024 Secop II” de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, la cual se puede consultar en el siguiente link: https://www.colombiacompra.gov.co/analisis-de-datos-de-compra-publica/visualizaciones-compra-publica/convenios-solidarios-2021-2024

[103] La herramienta partió de la definición establecida en el parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, según el cual los convenios solidarios son “la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades”. Por lo tanto, esa base de datos no se limita a los convenios solidarios para ejecutar obras de hasta por la mínima y la menor cuantía a los que se refieren las normas acusadas.

También incluye otros convenios solidarios suscritos al amparo de otras disposiciones del ordenamiento jurídico que no fueron acusadas en la demanda que ahora se analiza, tales como los celebrados con resguardos indígenas, o los firmados con el fin de ejecutar proyectos contemplados en los planes de desarrollo o proyectos atados al Acuerdo Final de Paz.

Así, por un lado, el numeral 13 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 señala que “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. Por otro lado, el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021 dispone que los organismos de acción comunal pueden celebrar convenios solidarios con las entidades del orden nacional, departamental, distrital, local y municipal “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”.

[105] $402.766.426.100. Según esa base de datos sólo dos resguardos suscribieron convenios solidarios en el periodo analizado (Colombia Compra Eficiente (2025), Convenios

Solidarios Secop II).

[106] Por ejemplo, los 10 proveedores que suscribieron convenios solidarios por el mayor valor lo hicieron con el INVIAS para el mejoramiento vial en el marco del Programa Caminos Comunitarios de la Paz Total y/o con el Ministerio del Deporte para la recuperación o mejoramiento de escenarios de recreación y deporte. Ninguno de esos diez organismos de acción comunal tiene jurisdicción en Bogotá D.C.

[107] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Convenios Solidarios Secop II.

[108] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Convenios Solidarios Secop II. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/content/convenios-solidarios-2021-2024

[109] $12.969.612.524.

[110] $1.227.695.554.

[111] Dicha base de datos no permite filtrar la información por la naturaleza jurídica de los contratos celebrados.

[112] Los datos presentados en este acápite, cuya finalidad exclusiva es describir el contexto fáctico en el que se inscriben las normas acusadas, fueron elaborados por la Corte Constitucional a través del uso de la Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta, la cual se puede consultar en el siguiente link: https://www.colombiacompra.gov.co/content/herramienta-de-visualizacion-para-el-analisis-de-la-demanda-y-de-la-oferta.

[113] OCDE (2006), Competition in Bidding Markets, Series Roundtables on Competition Policy No. 66, p. 128. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/competition-in-bidding-markets_af4c1b4b-en.html

[114] La Corte eligió ese periodo de tiempo y el filtro del Secop II debido a que las cifras contenidas en el acápite “6.2.2. Datos sobre los convenios solidarios” fueron elaboradas con la herramienta “Convenios Solidarios 2021-2024 Secop II”, la cual sólo contiene la información sobre los convenios solidarios firmados entre el 16 de octubre de 2020 y el 30 de noviembre de 2024 y cuya suscripción fue reportada en el Secop II. Por lo tanto, el uso de

estos filtros obedece al propósito de presentar información que sea lo más comparable posible, en un contexto en el que las dos herramientas consultadas contienen información relevante para describir el contexto fáctico en el que se inscriben las normas acusadas, pero ninguna permite filtrar los datos para obtener cifras exactas sobre la cantidad de convenios solidarios suscritos con juntas y organismos de acción comunal al amparo de las normas acusadas.

[115] Ese segmento, identificado con el número 72, incluye los servicios de: (i) mantenimiento y reparaciones de construcciones e instalaciones (código 7210); (ii) construcción pesada (código 7214); (iii) mantenimiento y construcción de comercio especializado (código 7215); (iv) construcción de edificaciones no residenciales (código 7212); (v) construcción de edificaciones residenciales (código 7211). Según Colombia Compra Eficiente, dicho segmento se refiere a la obra pública, conforme a lo establecido en el Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC). Colombia Compra Eficiente (s.f.), Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de Licitación de Obra de Infraestructura de Transporte Versión 2, p. 14. Disponible en: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-04_guia_documentos_tipo_licitacion_publica_infraestrctura_de_transporte_version_2_1.pdf

[116] $79.083.571.193.135.

[117] Esa cifra corresponde a 1.300 millones de pesos. Se tomó la cifra del 2024 y no del 2025, debido a que el periodo analizado corresponde al 16 de octubre de 2020 y el 30 de noviembre de 2024.

[118] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta.

[119] Para hacer este análisis, se agregó el filtro adicional del valor máximo contratado correspondiente a la mínima cuantía más alta del 2024, es decir, 130 millones de pesos.

[120] Por lo tanto, según la base de datos “Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta”, en el periodo analizado los organismos de acción comunal celebraron un total de 2.377 contratos de obra pública de hasta por la menor cuantía (1.517) y la mínima cuantía (860). Esa cifra es inferior a la del total de convenios solidarios suscritos

en todo el país (2.853), a la que se hizo referencia en el considerando 90 y en las gráficas 1 de esta sentencia.

Así, esta última cifra se elaboró con la herramienta “Convenios Solidarios 2021-2024 Secop II” e incluye todos los convenios solidarios suscritos en el país con base en las normas acusadas, el numeral 13 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 63 de la Ley 2166 de 2021, tal y como se explicó en el pie de página 103 de esta sentencia. Por lo tanto, el dato de 2.853 engloba los convenios solidarios suscritos con independencia de la cuantía del contrato, aquellos celebrados con personas jurídicas distintas a organismos de acción comunal y aquellos que fueron celebrados para ejecutar proyectos contemplados en los planes de desarrollo o proyectos atados al Acuerdo Final de Paz. Al respecto, como se explicó en el considerando 95 de esta sentencia, esa base de datos no permite filtrar la información en función del objeto ni del valor de los convenios solidarios; mientras que la “Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y de la oferta” no permite filtrar los datos en función del tipo específico de contrato suscrito (convenio solidario).

[121] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta.

[122] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta.

[123] Estas cifras son el resultado de la operación de restar los porcentajes de la participación de los organismos de acción comunal en el mercado de obras públicas de hasta por la menor cuantía -frente al valor total de la contratación (2,41%) y al número de contratos (3,35%)- de los porcentajes de participación de las federaciones y asociaciones, es decir, 0,36% por valor y 0,38% por número de contratos.

[124] Ninguna entidad del orden nacional celebró contratos de obra hasta por la mínima cuantía con organismos de acción comunal.

[126] Fuente: Colombia Compra Eficiente (2025), Herramienta de visualización para el análisis de la demanda y la oferta.

[127] Es decir, a las juntas de acción comunal y a las juntas de vivienda (organismos de

primer grado); a las asociaciones de acción comunal (organismos de segundo grado); a las federaciones de acción comunal (organismos de tercer grado) y a las confederaciones (organismos de cuarto tipo), conforme a lo establecido en la tabla 5 de esta providencia.

[128] Parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

[129] Este punto se desarrollará en el considerando 152 de esta sentencia.

[130] Sentencia del 27 de mayo de 2021, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 17001233300020190057301; Sentencia del 7 de noviembre de 2024, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 25000231500020240013501; Sentencia del 5 de septiembre de 2024, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 81001233900020240001401; Sentencia del 15 de septiembre de 2021, Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 11001031500020210482700; Auto del 28 de mayo de 2024, Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, exp. 11001032600020230007100 (69.860).

[131] Artículo 94 de la Ley 1474 de 2011.

[132] Al respecto, por medio de auto del 28 de mayo de 2024, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la medida cautelar de suspensión provisional de uno de los artículos del Decreto 142 de 2023. La disposición suspendida señala que "[d]e 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" (negrillas por fuera del texto original). Así, a juicio del Consejo de Estado, al adoptar esa norma, "el Presidente de la República se extralimitó en sus funciones porque convirtió en una restricción para contratar lo que se había previsto por la ley como una facultad" y, por esa vía, reguló la capacidad contractual. Además, al obligar a los entes del orden nacional, departamental, distrital y municipal a celebrar los convenios solidarios, el presidente también vulneró el derecho a la igualdad, la libertad de empresa y la libre competencia económica.

[133] Literal b) del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

[134] Tabla parcialmente retomada de: Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente (2024), Manual de Selección de Mínima Cuantía de Colombia Compra Eficiente.

[135] Sentencia C-126 de 2016, antes citada.

[136] Así, el artículo 6 de dicha ley señala que la acción comunal es "la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa".

[137] Artículo 11 de la Ley 2166 de 2019.

[138] Artículo 16 de la Ley 2166 de 2016.

[139] Artículo 18 de la Ley 2166 de 2016.

[140] Ibid.

[141] Parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

[142] En palabras de dicho documento de política pública: "la realidad estructural de muchas de las organizaciones comunales [es que], debido a su objeto social cuyo fin no es el lucro, no cuentan con la capacidad económica ni organizativa que les permitan postularse a ejercicios de contratación en igualdad de condiciones con otras organizaciones privadas que, por la formación de sus miembros y sólidos patrimonios, restan posibilidades jurídicas a las comunales. Por tal motivo es necesario definir una reglamentación que se adecue a la dinámica contractual de las OAC" Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010), Documento Conpes. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, Departamento Nacional de Planeación Social, citado en la Gaceta del Congreso 668 de 2020, p. 11.

[143] Sentencia C-126 de 2016, previamente citada.

[144] En efecto, según esa base de datos, los únicos proveedores que no fueron organismos de acción comunal fueron dos resguardos (Colombia Compra Eficiente (2025), Convenios Solidarios Secop II).

[145] Sentencia C-464 de 2023.

[146] Ese deber de motivación está contenido en la Ley 1150 de 2007 y del artículo 2.2.1.2.1.4.1. del Decreto 1082 de 2015.

[147] En el periodo de cuatro años analizado, los organismos de acción comunal celebraron únicamente el 2,74% de los contratos de obras públicas de hasta por la mínima cuantía que se celebraron en el país, por un valor correspondiente al 3,13% del costo total de esos negocios jurídicos. Por su parte, en el mercado de obras públicas de menor cuantía, la participación de estas personas jurídicas fue del 3,35% si se parte del número de contratos suscritos y del 2,41% si se considera el valor total de la contratación.

[148] En el periodo analizado, ninguna confederación celebró convenios solidarios. Además, las asociaciones de acción comunal celebraron el 3,58% de todos los contratos de este tipo que se suscribieron en el país, por un valor equivalente al 3,22% del costo total de la contratación hecha a través de esa modalidad contractual. En el caso de las federaciones de acción comunal, dichos porcentajes se redujeron al 0,35% y al 0,30%, respectivamente.

[149] En efecto, en obras de hasta por la menor cuantía, la Confederación Nacional de Acción Comunal no fue contratista del Estado. Por su parte, las federaciones y asociaciones de acción comunal tuvieron una participación en el mercado analizado del 0,36%, si se toma como parámetro de comparación el valor total de los contratos, y del 0,38%, si se parte del número de negocios jurídicos celebrados.

[150] Así, el Ministerio del Deporte y el INVIAS concentraron el 74,05% de la contratación de obras de hasta por la menor cuantía con los organismos de acción comunal si se parte del valor contractual, y más del 41,53% si se parte del número de negocios jurídicos celebrados. Esas cifras coinciden con las disponibles sobre los convenios solidarios, en general, pues esas dos entidades fueron las que más suscribieron ese tipo de contratos y por los mayores valores, y las únicas del orden nacional que lo hicieron. Así, en el 13,25% del total de los convenios solidarios firmados en el país, la entidad contratante fue del orden territorial;

mientras que en el 86,75% restante, los contratantes fueron el INVIAS o el Ministerio del Deporte.

[151] En ese sentido, los convenios solidarios analizados no se rigen por el Decreto 92 de 2017, el cual se aplica a la contratación estatal de entidades privadas sin ánimo de lucro para impulsar programas y actividades acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo (art. 355 de la Constitución).

[152] Resolución 358 de 2023 de Colombia Compra Eficiente.

[153] Art. 267 de la Constitución.

[154] Art. 209 de la Constitución.

[155] Sobre estos principios, se puede analizar, entre otras, la sentencia C-508 de 2002. Al respecto, también conviene recordar que la sentencia C-181 de 2020 señaló que, incluso en los procesos de contratación estatal regidos por las reglas del derecho privado, hay que aplicar los principios de la función administrativa (art. 209 CP) y de la gestión fiscal (art. 267 CP), al igual que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Además, esos procesos también están sometidos a "los respectivos controles, por lo que se impone la aplicación de dichas disposiciones constitucionales".

[156] Sentencia SU-214 de 2022.

[157] Así, según el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, la prohibición de contratación directa no se aplica en "lo referente a la defensa y seguridad del Estado, los contratos de crédito público, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, así como también los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor, y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias".

[158] En particular, de la sentencia T-315 de 2019, se extrae que en los resguardos, los territorios y las entidades territoriales indígenas, sólo es posible crear juntas de acción comunal o juntas de vivienda cuya constitución y funcionamiento sean previamente aprobados de forma autónoma por las autoridades indígenas respectivas, conforme a la

identidad social y cultural, las costumbres, las tradiciones y derecho propio. Además, la ejecución de cualquier obra en dichas zonas por parte de dichas juntas también requiere la autorización previa de los consejos comunitarios o de las autoridades indígenas respectivas.

[159] Sentencia C-126 de 2016.

[160] En ese mismo sentido, como se mencionó previamente, los convenios solidarios regulados en las normas acusadas se rigen por los parámetros obligatorios contenidos en los documentos tipo para la contratación directa de obras hasta por la menor cuantía elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Esos parámetros incluyen las obligaciones de las entidades estatales contratantes de: (i) contar con un ingeniero, con el fin de cumplir el artículo 18 de la Ley 842 de 2003, según el cual los trabajos que impliquen el ejercicio de la ingeniería deben ser dirigidos por un ingeniero con tarjeta profesional que esté inscrito en el registro de dicha profesión; (ii) aplicar criterios de idoneidad y/o experiencia, con el fin de asegurarse de que el contratante cuenta con los recursos necesarios para ejecutar el convenio y (iii) implementar una matriz de los riesgos previsibles incluyendo el de corrupción y su relación con los riesgos financieros, legales y reputacionales (Resolución No. 358 de 2023 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente; Minuta Tipo Convenio Solidario y Anexo 3. Matriz de Riesgos, disponibles en: https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo).

[161] Exposición de motivos, Gaceta del Congreso 570 del 4 de agosto de 2011, p. 22.

[162] Gaceta del Congreso 570 del 4 de agosto de 2011, p. 20.

[163] Intervención del viceministro del Interior, Aurelio Iragorri Valencia, Gaceta del Congreso 570 del 4 de agosto de 2011, p. 34.

[164] Gaceta del Congreso 570 del 4 de agosto de 2011, p. 34.

[165] Ibid.

[166] Ibid.

[167] Gaceta del Congreso 723 del 27 de septiembre de 2011, p. 4.

[169] Gaceta del Congreso 187 del 30 de abril de 2012, p. 41; Gaceta del Congreso 308 del 5 de junio de 2012, p. 26.

[170] Gaceta del Congreso 73 de 2011, citada en la sentencia C-126 de 2016.

[171] Gaceta del Congreso 668 de 2020, p. 11. Ese proyecto, identificado con el número 115 de 2020 Cámara, fue acumulado con los proyectos de Ley 269 de 2020 Cámara, "Por la cual se reforman algunos artículos de la ley 743 de 2002 y se dictan otras disposiciones" , 341 de 2020 Cámara, "Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los miembros de las organizaciones de acción comunal, y se dictan otras disposiciones" y 474 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se deroga la Ley 743 de 2002 y se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal".

[172] Gaceta del Congreso 668 de 2020, p. 11

[173] Ibid, p. 11.

[174] Según ese documento, la Ley 1551 de 2012 permitió la celebración de convenios solidarios con las juntas de acción comunal. No obstante, esa posibilidad se limitó con la expedición del Decreto 092 de 2017, norma que obligó a los organismos de acción comunal que querían celebrar convenios y contratos estatales a aportar un porcentaje de recursos mínimo. Esa exigencia les "imposibilitó continuar con el aporte en especie y mano de obra con el que históricamente concurrían las JAC para el desarrollo de las obras comunitarias". Por lo tanto, ese marco legal no tenía en cuenta que, al ser sin ánimo de lucro, los organismos de acción comunal "no cuentan con la capacidad económica ni organizativa que les permitan postularse a ejercicios de contratación en igualdad de condiciones con otras organizaciones privadas" (Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010), Documento Conpes. Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal, Departamento Nacional de Planeación Social, citado en la Gaceta del Congreso 668 de 2020, p. 11).

[175] Ibid, p. 13.

[176] Ibid, p. 12.

[177] Ibid, p. 13.

[178] Ibid, p. 13.

[179] Gaceta del Congreso 578 del 4 de junio de 2021, p. 21.

[180] Gaceta del Congreso 390 del 2 de mayo de 2022, p. 22.

[181] Ibid, p. 22 y 23.

[182] Ibid, p. 23 y 60.

[183] Ibid, p. 23; Gaceta del Congreso 194 del 22 de marzo de 2022, p. 82.

[184] Gaceta del Congreso 18 del 13 de febrero de 2023, p. 90.

[185] Ibid, p. 42.

[186] Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, p. 205.

[187] Ibid, p. 205.

[188] Gaceta del Congreso 1143 del 25 de agosto de 2023, p. 34 y ss.

[189] Gaceta del Congreso 859 del 14 de julio de 2023, p. 13.

[190] Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, p. 205.

[191] Ibid, p. 205

[192] Ibid, p. 203, 204 y

[193] Gaceta del Congreso 182 del 20 de marzo de 2023, p. 30; Gaceta del Congreso 183 del 20 de marzo de 2023, p. 30.

[194] Gaceta del Congreso 858 del 14 de julio de 2023, p. 41; Gaceta del Congreso 1143 del 25 de agosto de 2023, p. 36; Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, p. 204-206.

[195] Gaceta del Congreso 1143 del 25 de agosto de 2023, p. 35; Gaceta del Congreso 889 del 19 de julio de 2023, p. 204.

This version of Total Doc Converter is unregistered.