

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	28/10/2025
Proyecto de Decreto:	<i>Por el cual se adiciona el Título 17 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, sobre las Asociaciones de Iniciativa Público Popular.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

La Ley 2294 de 2023 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencial Mundial de la Vida”, tiene como objetivo “sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza”.

En esta misma vía, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que hace parte integral de la Ley 2294 de 2023, contempla dentro de la transformación 2. Seguridad humana y justicia social, catalizador C. Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida, se estableció que el Gobierno Nacional constituirá una política pública para el fortalecimiento de la economía popular bajo algunos pilares como “... diseño de alianzas público – populares con el fin de constituir instancias de representación colectiva para la interlocución con el Estado y otros actores”, así como la implementación de “herramientas de mejora regulatoria necesarias para crear marcos eficientes, eficaces y flexibles que les permitirán participar en compras públicas”.

El artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 establece que “Las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, constituyen una modalidad de asociación que se regirá exclusivamente por lo previsto en el presente artículo y su reglamentación. Estas asociaciones son un instrumento contractual de vinculación entre entidades públicas y los diferentes IAOC tales como las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas, para el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos. (...)”.

El inciso final del artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 establece que: “En un término de seis (6) meses, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, reglamentará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, la condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros.”

En este contexto, se resalta que, en Colombia, las compras públicas representan entre el 12% y el 15% del Producto Interno Bruto, haciendo al Estado el principal comprador de la economía nacional. En este sentido, la forma como el Estado realiza sus compras es clave para el desarrollo de las políticas públicas. Un sistema de contratación estatal incluyente, transparente, efectivo y eficiente en la provisión de bienes, servicios y obras potencializa los resultados de la acción estatal y mejora el bienestar de la población.



Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo contemplan la creación de marcos eficientes, eficaces y flexibles que permitan la participación de unidades económicas de la economía popular en las compras públicas como instrumentos de asociación para el desarrollo de proyectos de infraestructura entre entidades públicas y asociaciones de economía popular y comunitario en los territorios

En línea con lo anterior, la implementación del presente acto administrativo tiene un impacto económico positivo esperado, pues habilita una nueva tipología contractual para las adquisiciones del Estado que facilita la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura en los territorios en conjunto con los Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario, varios de los cuales se han caracterizado históricamente por su exclusión económica y productiva en las diferentes regiones del país. Se prevé un aumento de proyectos asociativos con las comunidades de los territorios como consecuencia de la aplicación del decreto, generando diversas oportunidades de desarrollo social, económico y productivo para unidades de economía popular, comunidades étnicas, grupos de mujeres, organismos de acción comunal, entre otros.

Los Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario, podrán proponer proyectos desde sus territorios para el desarrollo de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria, así como de servicios públicos de conformidad con los planes o instrumentos de desarrollo territorial y que cuenten con impactos comunitarios y locales positivos en términos de desarrollo social y económico.

Los instrumentos de planeación locales incluyen los planes de estratégico comunal, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, los planes de etnodesarrollo, los planes de acción de los comités territoriales de justicia transicional.

Para financiar sus aportes, los Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario podrán recibir financiación por parte de entidades sin ánimo de lucro, recursos de cooperación internacional, créditos que les sean expedidos o recursos propios, sea en especie o en dinero. Al respecto, los créditos pueden provenir de los diversos instrumentos y líneas de crédito que sean dispuestos por las entidades del Grupo Bicentenario que se encuentran encaminadas, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, al fortalecimiento de la economía popular, urbana y rural que beneficie la economía productiva y que generen cadenas de valor en el mercado local para la promoción del empleo y el bienestar en las regiones. De esta forma, el acto administrativo se enmarca en la política general de política social e inclusiva del Gobierno Nacional.

El acto administrativo contempla una duración de treinta (30) meses incluidas prórrogas para la ejecución de las Asociaciones de Iniciativa Público Popular. La duración contemplada facilita e incentiva la ejecución rápida de los proyectos asociativos a nivel territorial, lo cual redundará en impulsos locales al desarrollo económico de las regiones. Adicionalmente, el valor cubre la duración máxima y duración promedio de una muestra de contratos del SECOP de actividades de infraestructura relacionadas con las Asociaciones de Iniciativa Público-Popular -AIPP para los años de 2020 y 2021.

Con el objetivo de aumentar la pluralidad y facilitar la participación, el acto administrativo prevé, en línea con los artículos 7 y 52 de la Ley 80 de 1933 la posibilidad de conformar Consorcios y Uniones Temporales integrados por Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario, medida que promueve el fortalecimiento asociativo de las comunidades al interior de los territorios, así como la generación de procesos asociativos.

Sumado a lo anterior y teniendo en cuenta la heterogeneidad territorial en la fortaleza organizacional de los Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario, el Acto administrativo contempla esquemas de socialización, capacitación y apoyo público a la estructuración de proyectos para la Generación de Asociaciones de Iniciativa Público Popular.

Complementariamente, y en aras de facilitar la apropiación y utilización de las Asociaciones de Iniciativa Público Popular en el territorio, el Decreto prevé la expedición de lineamientos de buenas prácticas, la adaptación de medios tecnológicos, y la difusión de normas, reglas y procedimientos por parte de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- de conformidad con las funciones que le otorga los artículos 3 y 11 del Decreto Ley 4170



de 2011. Esto incluye el acompañamiento a través de un plan de despliegue a nivel territorial para la formación en el uso del Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- de tal forma que la utilización de las plataformas tecnológicas establecidas en el Artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 no sea un obstáculo para la participación efectiva de las comunidades.

Con base en lo anterior, el acto administrativo previsto contiene un marco general de incentivos y de funcionamiento para las Asociaciones de Iniciativa Público Popular que favorecen la participación comunitaria y la obtención de beneficios sociales y económicos positivos en los territorios por medio de estos esquemas asociativos. En consecuencia, se hace necesario reglamentar el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 con el fin de determinar; la forma como deberán celebrar los contratos mediante Asociaciones de Iniciativa Público Popular – AIPP, en las entidades públicas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDA LA TIPOLOGÍA CONTRACTUAL DE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES

El proyecto de norma está dirigido a las entidades públicas y las unidades de la economía popular, organismos de acción comunal, social o comunitaria u otras formas de organización social, grupos y/o comunidades étnicas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, mujeres y víctimas. La vinculación contractual entre estas dos partes se denominará Asociaciones de Iniciativa Público Popular, y su objetivo será el desarrollo de proyectos de infraestructura vial, educativa, medio ambiente, agrícola, pesca y pecuaria y de servicios públicos.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

El Decreto Reglamentario se presenta como el instrumento jurídico que desarrolla la ley, ya que su función principal es precisar y definir el alcance de las disposiciones legales, así como establecer el procedimiento a seguir para garantizar su cumplimiento. En el caso específico de las asociaciones de iniciativa público popular, este Proyecto de Decreto busca desarrollar el artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, el cual establece las bases para el desarrollo de esta tipología contractual y su implementación en todo el territorio nacional.

La viabilidad jurídica del proyecto de Decreto se fundamenta en su vinculación material y formal con el Plan Nacional de Desarrollo, consagrado en la Ley 2294 de 2023. En ese orden, según el artículo 101 del Plan Nacional de Desarrollo, tanto el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, tienen la competencia para establecer los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de las Asociaciones de Iniciativa Público Popular.

La colaboración y coordinación de las entidades, en conjunto con todas aquellas que respondan a las necesidades y espíritu de esta tipología contractual aseguran la implementación efectiva de las mismas.

Mediante radicado DNP 20246630405532 del 8 de marzo de 2024, se obtuvo respuesta por parte del Grupo de la Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual, en términos generales, hizo recomendaciones relacionadas con la posibilidad de adelantar otro tipo de proceso contractual cuando el proceso se declare desierto; la posibilidad de que el requisito de territorialidad se acredite con uno de los proponentes cuando se trate de Uniones Temporales o Consorcios y la exigencia de publicación en página web por parte de las entidades públicas. Aspectos que fueron analizados por este Departamento, y de acuerdo con su pertinencia, se acogieron e incluyeron en el Decreto.

MARCO JURÍDICO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO REGLAMENTARIO

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Las normas en las que se fundamenta el proyecto del decreto son las facultades permanentes consagradas el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el inciso final del artículo 101 de la ley 2294 de 2023. Este marco jurídico está vigente y es aplicable dado el objeto del Proyecto de Decreto.



3.1.1. Facultades de expedición del Decreto Reglamentario

El artículo 189 en su numeral 11 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República de forma permanente para ejercer la potestad reglamentaria, a través de la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias. Esta es una facultad permanente de rango constitucional en cabeza del Presidente de la República, que le permite reglamentar materias que fueron previamente desarrolladas legislativamente y que son de su competencia por una designación directa realizada previamente por el Legislador. Así mismo el inciso final del artículo 101 de la ley 2294 de 2023 establece que Que, el inciso final del artículo 101 de la Ley 2294 de 2023 establece que: “En un término de seis (6) meses, el Departamento Nacional de Planeación con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, reglamentará los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para la celebración y ejecución de dichas Asociaciones, la duración de los contratos, la condiciones a las cuales se encuentra sujeto el derecho a la remuneración, entre otros.”

En este caso, existe la necesidad y conveniencia de reglamentar las asociaciones de iniciativa público popular, determinando su alcance, requisitos, condiciones para su efectivo desarrollo.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las disposiciones que sustentan la expedición del Proyecto de Decreto Reglamentario objeto de la presente memoria justificativa se encuentran vigentes y no han tenido limitaciones vía jurisprudencial.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El presente proyecto de Decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna normatividad vigente.

3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo.

No aplica

3.5. Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del decreto reglamentario.

4. IMPACTO ECONÓMICO Y DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 101 de la Ley 2294 de 2023, así como el acto administrativo que contiene su reglamentación, la apertura de procesos de selección por Asociaciones de Iniciativa Publico Popular –AIPP–, deben contar con la disponibilidad presupuestal para cubrir el aporte público estimado sobre la inversión pública necesaria, tanto para entidades públicas del orden nacional como las del orden territorial. De esta forma, las entidades públicas deben incluir en su proceso anual de planeación y programación presupuestal los recursos destinados para la implementación y ejecución de Asociaciones de Iniciativa Publico Popular

Para el desarrollo e implementación de las Asociaciones de Iniciativa Publico Popular, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del nivel nacional y territorial en el marco de su autonomía, de entidades sin ánimo de lucro, de recurso de Cooperación Internacional, recursos propios de los Instrumentos Asociativos de Origen Comunitario y recursos de crédito solicitados por éstos.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL



El proyecto de Decreto no requiere disponibilidad presupuestal previa, dado que su adopción no generará costos fiscales, ni su expedición genera la asunción de compromisos de índole presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en este acto administrativo no tienen los referidos impactos ambientales ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO

No aplica.

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	No aplica
Informe de observaciones y respuestas	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	No aplica
Otro	No aplica

Aprobó:

FRANK OLIVARES TORRES
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

ROSA DORY CHAPARRO ESPINOSA
JEFA OFICINA ASESORA JURÍDICA
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

