



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 2024-0954291-1

Fecha: 28/05/2024 10:55:42 AM

SEÑOR  
JUAN FERNANDO ORDOÑEZ  
KILOMETRO 1 VEREDA EL CARROZAL, MUNICIPIO VILLA CARO  
NORTE DE SANTANDER

Respetado Sr. Ordoñez.

Atendiendo la comunicación que nos fue trasladada por la Dra. Nohelia del Carmen Zawardy Palacio, Subdirectora de Gestión Contractual de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, que a su vez les fue trasladada por Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad en la que Ud. radicó petición, esta Oficina Asesora Jurídica con el fin de dar respuesta de fondo procede a concretar el tema de la consulta de la siguiente forma:

Petición: “De manera atenta solicito concepto acerca de si un municipio puede realizar contrato de comodato o cesión a título gratuito a favor de la mesa de víctimas de un municipio de un lote fiscal. ¿o las mesas de víctimas pueden realizar compra de un bien inmueble con el RUBRO que se maneja en favor de estas? (SIC)

La respuesta a los interrogantes se fundamentará a partir de un breve análisis de tres aspectos: 1. El alcance de la participación efectiva de las víctimas 2. La naturaleza jurídica de las mesas de víctimas y 3. La capacidad Jurídica para celebrar contratos por parte de las mesas de víctimas.

## 1. EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS VÍCTIMAS

La Constitución Política de Colombia establece como uno de los fines del Estado, “*el facilitar la participación de todos los habitantes en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación*”<sup>1</sup>. Es por ello, que el marco jurídico que se estableció es de un Estado “*democrático y participativo*” así como “*social de derecho*” bajo la forma de república “*democrática, participativa y pluralista*”.

Por su parte y como lo ha señalado esta Oficina Asesora Jurídica en varias oportunidades, en palabras de la Corte Constitucional la participación es el “*derecho de los ciudadanos y eje medular del ordenamiento constitucional vigente implica (i) el deber del Estado de abstenerse de adoptar medidas de cualquier tipo que impidan el libre ejercicio de la participación por parte de ciudadanos y organizaciones sociales, (ii) el deber de adoptar medidas de todo tipo que eviten que las autoridades públicas o los particulares interfieran o afecten el libre ejercicio de las facultades en cuyo ejercicio se manifiesta la participación y (iii) el deber de implementar medidas que procuren optimizar el desarrollo de las diversas formas de participación y que, al mismo tiempo, eviten retroceder injustificadamente en los niveles de protección alcanzados*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 2

<sup>2</sup> Corte Constitucional, C - 015 de 2015

Adicionalmente, en el marco de una justicia transicional, se busca promover la participación efectiva de las víctimas en condiciones de igualdad y equidad, por medio de la cual se promueve el respeto, su dignidad humana y contribuye a su reconocimiento como titulares de derechos, a la recuperación de la confianza cívica en las relaciones recíprocas y con las instituciones democráticas, y a la promoción de un orden social justo.

Con el reconocimiento institucional de la participación de las víctimas como eje transversal de la Política Pública, se dan pasos importantes para dignificarlas y lograr la restitución de sus derechos constitucionales lo cual a su vez contribuye en contrarrestar la situación de vulnerabilidad y exclusión en la que se encontraban antes de la promulgación de la Ley.

Es por ello, que la misma Ley 1448 de 2011 establece que *“es deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley (...)<sup>3</sup>”*

Por su parte, la Unidad para las Víctimas expidió el Protocolo de Participación Efectiva adoptado a través de la Resolución 01668 de 2022, por medio del cual se estructura un Sistema de Participación y de representación de las víctimas para el nivel nacional, departamental, distrital y municipal, a través de las denominadas Mesas de Participación Efectiva, quienes son las que, a nombre de las víctimas inciden en los planes, programas y proyectos destinados a desarrollar las políticas públicas de atención y reparación integral, en los diferentes niveles territoriales.

Este sistema de participación permite garantizar el goce efectivo del derecho a la participación al ser, en palabras de la Corte, *“un mecanismo de participación amplio, democrático, integral, efectivo y adecuado”* que permite una correcta incidencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de víctimas a nivel local, departamental y nacional.

## **2. NATURALEZA JURIDICA DE LAS MESAS DE VICTIMAS**

La definición institucional ampliamente divulgada en los diferentes espacios y medios define las mesas de víctimas de la siguiente forma:

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, en sus artículos 192, 193 y 194, así como en lo prescrito en el artículo 2.2.9.3.1. del Decreto 1084 de 2015, dispone que las mesas de participación de víctimas son espacios de participación para las organizaciones de víctimas, las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, los voceros y representantes, así como también, se reglamentan los procedimientos de elección y funcionamiento de los espacios de participación y representación de las víctimas.

---

<sup>3</sup> Ley 1448 de 2011, Artículo 192

De otro lado, la Resolución 1668 de 2020 de la Unidad para las Víctimas contiene el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, cuyo objeto es “(...) generar el marco en el cual se garantice la participación efectiva de las víctimas en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas, dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, del artículo 159 de la Ley 1448 de 2011. Así, como garantizar a las víctimas su intervención real y efectiva en los espacios de participación ciudadana local, regional y nacional”.

### 3. CAPACIDAD PARA CONTRATAR

A partir de las definiciones y conceptos de las Mesas de Víctimas- ya sean del orden municipal, departamental o nacional- se puede afirmar que las mismas son espacios de participación pero que no se constituyen en sujetos con capacidad de contraer obligaciones contractuales ya que carecen de personería jurídica y entre sus funciones no se contempla la posibilidad de asumirlas

El Código Civil colombiano consagra en el Artículo 73 que las personas pueden ser naturales o jurídicas y en su artículo 633 define a la persona jurídica como aquella «persona ficticia capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.”

De otro lado, la capacidad para contratar es uno de los requisitos que la legislación contempla para poder contratar. En este sentido, la Corte Constitucional, define la capacidad así<sup>4</sup>:

“La capacidad es la aptitud y la posibilidad de intervenir como sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas. Dicha capacidad, comprende tanto el poder para ser titular de derechos y obligaciones e igualmente la facultad de actuación o ejercicio para hacer reales y efectivos dichos derechos. Una especie concreta de aquélla la constituye la capacidad para contratar”.

Ahora, esta capacidad jurídica de la que carecen las Mesas de Víctimas es requisito obligatorio y general para la suscripción de contratos. Así lo dispone el artículo 1502 del Código Civil Colombiano según el cual, para que una persona se obligue a otra, se requiere ser legalmente capaz.

### 4. CONCLUSIONES

Las Mesas de Víctimas, según su naturaleza y funciones definidas por la legislación colombiana, no tienen la capacidad para celebrar contratos ni para adquirir bienes inmuebles a través de recursos propios. Esto se fundamenta en dos aspectos principales:

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia No. C-178/96. Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

1. Las Mesas de Participación efectiva, al ser definidas como espacios de participación institucionales para la representación de la población afectada por el conflicto armado, sin perjuicio del papel importante en la interlocución con el Estado y en la incidencia en las políticas públicas de víctimas, no poseen personería jurídica ni capacidad para asumir obligaciones contractuales.

2. Las Mesas de Víctimas, al carecer de personería jurídica, no tienen la capacidad legal para contraer obligaciones. Según el Código Civil colombiano, para que una persona pueda obligarse a otra, debe ser legalmente capaz. Las Mesas de Víctimas, al no ser sujetos de derecho con capacidad para asumir obligaciones, no pueden celebrar contratos.

Por lo tanto, las Mesas de Víctimas no pueden suscribir contratos de comodato o cesión a título gratuito de bienes inmuebles ni realizar la compra de inmuebles toda vez que no cuentan con la capacidad jurídica para ello.

Atentamente



**GINA DUARTE FONSECA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Unidad para las Víctimas

Proyectó: Diego Lancheros Contratista OAJ.

Revisó: Carlos Alberto Rodríguez Martínez- Coordinador Grupo Gestión Normativa y Conceptos