



Memorando

Bogotá, D.C.

PARA: Juan Bernardo Rosado Duque
Oficina De Asuntos Ambientales Y Sociales
DE: Grupo de Gestión Contractual

ASUNTO: Respuesta concepto jurídico - Contratación ONIC

En atención al memorando No. 3-2026-033753 del 22 de junio de 2026, mediante el cual, la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales – OAAS, solicita concepto jurídico en materia contractual, el Grupo de Gestión Contractual, procede a emitir la respuesta, considerando la siguiente estructura de análisis:

Tabla de contenido

1. Competencia del Grupo de Gestión Contractual.....	2
2. Antecedentes de la consulta.....	2
3. Problemas jurídicos a resolver.....	3
Para resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario abordar previamente los siguientes problemas jurídicos:.....	3
3.1. Problema jurídico No. 1 ¿Es jurídicamente procedente la celebración de un convenio interadministrativo entre el Ministerio de Minas y Energía y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), considerando la naturaleza jurídica de esta organización y los requisitos previstos para este tipo de instrumentos?.....	3
3.2. Problema jurídico No. 2 En caso de no resultar procedente la celebración de un convenio interadministrativo, ¿es jurídicamente viable celebrar un convenio de asociación con la ONIC y, de ser así, puede entenderse satisfecho el requisito del aporte previsto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 mediante aportes consistentes en conocimiento ancestral u otros elementos intangibles, en aplicación del régimen especial previsto para la contratación con organizaciones indígenas?.....	3
4. Marco normativo aplicable.....	3
5. Análisis jurídico.....	4
5.1. Procedencia del convenio interadministrativo.....	4
5.2. Procedencia del convenio de asociación - Decreto 092 de 2017.....	12



6. Conclusiones.....13

1. Competencia del Grupo de Gestión Contractual

En ejercicio de las funciones asignadas mediante el numeral 12.7 de la Resolución 631 del 5 de julio de 2023¹, expedida por la Secretaría General del Ministerio de Minas y Energía, el Grupo de Gestión Contractual cuenta con la competencia para emitir conceptos en materia contractual, orientados a garantizar la correcta aplicación de las normas vigentes y el adecuado desarrollo de los procesos de contratación de la Entidad.

2. Antecedentes de la consulta

Mediante memorando No. 3-2026-033753 del 22 de junio de 2026, la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) solicitó al Grupo de Gestión Contractual emitir concepto jurídico con ocasión de la estructuración de un instrumento jurídico a suscribir con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), cuyo objeto consiste en aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para culminar el diseño de programas orientados a la formulación del Plan de Transición Energética Justa en los territorios indígenas.

La OAAS manifestó que, durante la estructuración del instrumento, identificó la necesidad de definir la tipología contractual jurídicamente procedente, en particular, determinar la viabilidad de celebrar un convenio interadministrativo o un convenio de asociación con la ONIC, atendiendo a la naturaleza jurídica de dicha organización y al régimen normativo aplicable a la contratación con organizaciones indígenas.

Así mismo, solicitó analizar la viabilidad jurídica de que, en un eventual convenio de asociación, el aporte de la ONIC se materialice en elementos intangibles, específicamente en conocimiento ancestral, en el marco de la concurrencia entre las disposiciones del Decreto 092 de

¹ «12.7 GRUPO DE GESTIÓN CONTRACTUAL. (...) 7. Brindar asesoría, estudiar, evaluar y conceptuar en asuntos contractuales garantizando la correcta aplicación de normas y procedimientos vigentes sobre el Sistema de Compra Pública. (...)»



2017 y el régimen especial previsto para la contratación con organizaciones indígenas, así como establecer los criterios jurídicos aplicables desde la perspectiva de la legalidad y de los controles fiscal y disciplinario.

3. Problemas jurídicos a resolver

Para resolver el problema jurídico planteado, resulta necesario abordar previamente los siguientes problemas jurídicos:

3.1. Problema jurídico No. 1 ¿Es jurídicamente procedente la celebración de un convenio interadministrativo entre el Ministerio de Minas y Energía y la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), considerando la naturaleza jurídica de esta organización y los requisitos previstos para este tipo de instrumentos?

3.2. Problema jurídico No. 2 En caso de no resultar procedente la celebración de un convenio interadministrativo, ¿es jurídicamente viable celebrar un convenio de asociación con la ONIC y, de ser así, puede entenderse satisfecho el requisito del aporte previsto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 mediante aportes consistentes en conocimiento ancestral u otros elementos intangibles, en aplicación del régimen especial previsto para la contratación con organizaciones indígenas?

4. Marco normativo aplicable

- Constitución Política de Colombia, artículos: Derecho a la subsistencia derivado de la protección constitucional a la vida (Art. 11), el derecho a la integridad étnica, cultural y social, el cual se desprende no solo de la protección a la diversidad y del carácter pluralista de la nación (Art. 1 y 7), sino, también, de la prohibición de toda forma de desaparición forzada (art. 12) el derecho a la propiedad colectiva (art. 58, 63 y 329) y el derecho a participar en las decisiones relativas a la explotación de recursos naturales en sus territorios.
- Decreto 1088 de 1993, regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades indígenas para el desarrollo integral de las comunidades indígenas.
- Ley 1551 de 2012, autoriza a las Entidades territoriales para celebrar convenios solidarios con cabildos, organizaciones y autoridades indígenas cuando su objeto se oriente al desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.
- Decreto 252 de 2020, las organizaciones indígenas podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las Entidades Estatales, siempre que estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociaciones de autoridades y otras formas de autoridad indígena propia. En tales convenios podrá tenerse como aporte el conocimiento ancestral.
- Ley 2160 de 2021, modificó la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007 en tanto a que confiere capacidad para contratar a formas de organización del Pueblo Indígena y de las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras. Igualmente, incluye



nuevas causales de contratación directa con Pueblos Indígenas y de las comunidades Negras, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueras.

- Ley 2294 de 2023, modifica la causal de contratación directa dispuesta en el literal l) de los Pueblos Indígenas y adiciona el literal o) al artículo 2 numeral 4 de la ley 1150 de 2007 (Art. 353); Asimismo, modifica el artículo 7 de la ley 80 de 1993 en cuanto a las entidades a contratar (Art. 354).

5. Análisis jurídico

De manera preliminar, resulta pertinente precisar que el presente concepto se emite en ejercicio de la función de asesoría jurídica del Grupo de Gestión Contractual y tiene por objeto realizar un análisis e interpretación de las disposiciones de carácter general que regulan las modalidades de contratación objeto de consulta. En consecuencia, el presente pronunciamiento no tiene como finalidad efectuar un análisis de un caso concreto ni calificar la naturaleza jurídica de una organización en particular, pues dicha determinación corresponde a la dependencia competente con fundamento en los documentos constitutivos, estatutarios y demás soportes que acrediten su naturaleza jurídica.

En ese sentido, corresponderá a la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales - OAAS establecer, con base en las consideraciones jurídicas expuestas en este concepto y en la verificación de las circunstancias particulares del caso, la modalidad de contratación que resulte jurídicamente procedente.

5.1. Procedencia del convenio interadministrativo

Como cuestión preliminar, resulta pertinente precisar que la expresión «convenio interadministrativo» hace referencia, desde la perspectiva del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, a una causal de contratación directa consagrada en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, y no propiamente a una tipología contractual.

En efecto, el literal c) en mención dispone que:

«(...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...) c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas o las Sociedades de Economía Mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en proce-



...sos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo. (...)»

Por su parte, el artículo 76 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015,² establece que los convenios o contratos interadministrativos, corresponde a la modalidad de contratación directa para la contratación entre entidades estatales.

De esta manera, para determinar la procedencia de un convenio interadministrativo no basta con verificar la existencia de una relación de colaboración entre las partes o la afinidad del objeto a desarrollar, sino que es indispensable constatar que ambas ostenten **la calidad de entidades estatales** y que se cumplan los presupuestos previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para la aplicación de esta causal de contratación directa.

Corresponde entonces analizar quiénes ostentan la calidad de entidades estatales para efectos de la contratación pública, toda vez que este constituye uno de los presupuestos esenciales para la procedencia de los convenios interadministrativos. En este sentido, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 establece que se denominan entidades estatales:

«(...)

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, **los territorios indígenas** y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en

² **Convenios o contratos interadministrativos.** La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una Entidad Estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las Entidades Estatales.



general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. (...)» (Negrillas fuera del texto)

Estos territorios indígenas de que habla la norma, son entidades territoriales, conforme lo dispuesto en el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia³ y su conformación se hará con sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y que su delimitación corresponderá al Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.⁴ Así, la regulación sobre la conformación, competencias y régimen de los territorios indígenas corresponde al legislador, particularmente a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Ahora bien, pese a que el artículo 329 de la Constitución Política dispuso que la conformación de las entidades territoriales indígenas se sujetaría a lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo cierto es que, a la fecha, dicho mandato constitucional no ha sido desarrollado integralmente por el legislador. En efecto, la Sentencia C-489 de 2012⁵ reconoció que persiste un déficit de regulación en esta materia y exhortó al Congreso de la República para que expidiera la legislación necesaria que permitiera hacer efectiva la creación y organización de las entidades territoriales indígenas, conforme al mandato contenido en los artículos 286 y 329 de la Constitución Política.

En esa providencia, la Corte Constitucional destacó que la ausencia de desarrollo legislativo no desvirtúa el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas ni de sus derechos, pero sí evidencia que el régimen jurídico de las entidades territoriales indígenas continúa pendiente

³ ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
(...)

⁴ ARTICULO 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.
Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

PARAGRAFO. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-489-2012. Expediente D – 8693. 27 de junio de 2012. Magistrada Ponente: ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO.



de desarrollo por parte del Congreso de la República, en cumplimiento de la reserva de ley orgánica prevista en la Constitución.

En armonía con lo anterior, el Constituyente fue consciente de que el desarrollo legislativo de las entidades territoriales indígenas requeriría una regulación posterior y, por ello, incorporó el artículo transitorio 56 de la Constitución Política⁶, mediante el cual dispuso que, mientras se expidiera la ley a la que hace referencia el artículo 329 superior, el Gobierno Nacional podría dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales. Esta disposición transitoria evidencia, por una parte, que la regulación integral de los territorios indígenas fue reservada al legislador mediante ley orgánica y, por otra, que la facultad otorgada al Gobierno Nacional tuvo un carácter excepcional y temporal, encaminada exclusivamente a suplir la ausencia de regulación hasta tanto el Congreso cumpliera el mandato constitucional.

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo transitorio 56 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional ha expedido diversas disposiciones dirigidas a regular aspectos relacionados con el funcionamiento de los territorios indígenas y, en ese contexto, ha reconocido la capacidad para celebrar contratos y convenios con entidades estatales a determinadas formas organizativas indígenas, bajo las condiciones previstas en la respectiva reglamentación.

El primero de ellos corresponde al Decreto 1088 de 1993, mediante el cual se regula la creación de **las asociaciones de Cabildos y de Autoridades Tradicionales Indígenas**. De conformidad con dicha normativa, los Cabildos y las Autoridades Tradicionales Indígenas podrán constituir asociaciones, las cuales tienen la naturaleza de entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Asimismo, el decreto dispone que dichas asociaciones deberán registrarse ante la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior.

Posteriormente, bajo la misma facultad, se expide el Decreto 252 de 2020, mediante el cual adicionó el Decreto 1088 de 1993 con el propósito de fortalecer las formas organizativas de los pueblos indígenas y ampliar sus posibilidades de relacionamiento con las entidades estatales. Para tal efecto, parte del reconocimiento de que una de las formas de organización de las comunidades indígenas corresponde **a las organizaciones legalmente constituidas que agrupan y representan a los pueblos indígenas colombianos**.

⁶ ARTICULO TRANSITORIO 56. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.



En ese contexto, adicionó un párrafo al artículo 10 del Decreto 1088 de 1993⁷, mediante el cual dispuso que, además de las asociaciones de cabildos y de autoridades tradicionales indígenas reguladas en dicho decreto, **las organizaciones indígenas** también podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales, **siempre que estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociaciones de autoridades u otras formas de autoridad indígena propia. Así mismo, estableció que, para efectos de estos contratos o convenios, el aporte de las organizaciones indígenas estará constituido por el conocimiento ancestral.**

Ahora bien, el Congreso de la República también ha expedido disposiciones normativas que coinciden en reconocer la capacidad jurídica para contratar a diversas formas organizativas indígenas y también permitir que los contratos que regulan se celebren directamente.

La Ley 1551 de 2012⁸, establece la posibilidad que las autoridades y organizaciones indígenas, entre otros, puedan celebrar convenios solidarios con los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo. En efecto, el numeral 16 del artículo 3 de la precitada Ley dispone:

«(...) 16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: **los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio**, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo. (...)» negrilla y subraya por fuera del texto.

⁷ ARTÍCULO 1o. Adiciónese al artículo 10 del Decreto 1088 de 1993, el siguiente párrafo:

“Artículo 10. Naturaleza de los actos y contratos.

(...)

“Párrafo. Además de las anteriores asociaciones, las organizaciones indígenas, también podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales de acuerdo con lo contemplado en el presente artículo y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia.

Para la ejecución contractual, la entidad estatal deberá exigir la constitución de una garantía única que consistirá en una póliza de seguros que cubrirá suficientemente los riesgos del contrato o convenio.

La entidad estatal podrá terminar unilateralmente el contrato o convenio en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de la organización indígena.

En estos convenios se tendrá como aporte de las organizaciones indígenas el conocimiento ancestral.

⁸ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.



Los convenios solidarios pretenden «(...) la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades. (...)»⁹

Con posterioridad, se expide la Ley 2160 de 2021, que modificó la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, con el fin de:

1. Modificar el artículo 6o de la Ley 80 de 1993, de la siguiente manera:

«Artículo 6o. De la capacidad para contratar. Pueden celebrar contratos con las entidades estatales las personas consideradas legalmente capaces en las disposiciones vigentes. **También podrán celebrar contratos con las entidades estatales los Cabildos Indígenas, las asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, los consejos comunitarios de las comunidades negras regulados por la Ley 70 de 1993.**

Para las organizaciones de base de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y las demás formas y expresiones organizativas, deberán contar con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro; y los consorcios y uniones temporales. (...)»

2. Incluir el literal l), m) y n) al numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

«(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos:

L) Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban **con los cabildos Indígenas y las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento del Gobierno Propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas.** (Negrilla y subrayas fuera del texto)

M) Los contratos que las entidades estatales suscriban con los consejos comunitarios de las comunidades negras, regulados por la Ley 70 de 1993, que se encuentren incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento

⁹ Parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1551 de 2012.



del gobierno propio, la identidad étnica y cultural, el ejercicio de la autonomía, y/o la garantía de los derechos de los pueblos de las mismas comunidades.

N) Los contratos que las entidades estatales suscriban con las organizaciones de base de personas pertenecientes a poblaciones afrocolombianas, raizales y palenqueras o con las demás formas y expresiones organizativas, que cuenten con diez (10) años o más de haber sido incorporados por el Ministerio del Interior en el correspondiente Registro Público Único Nacional y que hayan cumplido con el deber de actualización de información en el mismo registro, cuyo objeto esté relacionado con el fortalecimiento de sus organizaciones, la identidad étnica y cultural, y/o la garantía de los derechos de las poblaciones de las mismas organizaciones.»

Del análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 2160 de 2021 se advierte que el legislador reconoció expresamente la capacidad para contratar con las entidades estatales y la procedencia de la contratación directa únicamente respecto de los cabildos indígenas y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, sin extender dichas previsiones a las organizaciones indígenas a las que hace referencia el Decreto 252 de 2020.

En ese orden de ideas, de las modificaciones introducidas por la Ley 2160 de 2021 se advierte que el legislador reconoció expresamente la capacidad para contratar con las entidades estatales y la procedencia de la contratación directa respecto de los cabildos indígenas y las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas, sin hacer referencia a las organizaciones indígenas previstas en el Decreto 252 de 2020. Esta circunstancia evidencia la coexistencia de dos regímenes normativos que deben interpretarse de manera sistemática, teniendo en cuenta que el Decreto 252 de 2020 constituye un decreto autónomo constitucional expedido en ejercicio de la facultad prevista en el artículo transitorio 56 de la Constitución Política, cuyo propósito fue reconocer capacidad contractual a las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas mientras el legislador desarrolla integralmente el régimen de las entidades territoriales indígenas.

Posteriormente, el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023, modifica el literal l) y adiciónese el literal o) al numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, así:

«ARTÍCULO 353. Modifíquese el literal l) y adiciónese el literal o) al numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, así¹⁰:

¹⁰ Adicionalmente, el artículo 354, modifica el numeral 8 y se adiciona el numeral 9 del artículo 7 de la ley 80 de 1993, así:

«8. Asociaciones de cabildos indígenas y/o autoridades tradicionales indígenas. Entidad de derecho público, encargada de fomentar y coordinar con las autoridades locales, regionales y nacionales, la ejecución de programas, planes y proyectos del plan de desarrollo relacionados con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, la garantía de los derechos, satisfacción de necesidades y/o servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a los lineamientos que al respecto reglamente el Ministerio del Interior y las demás entidades técnicas con competencias relacionadas para su conformación, dentro de



Artículo 2o. De las modalidades de selección.

(...)

l) Los contratos o convenios que las entidades estatales suscriban con los **Cabildos Indígenas, las asociaciones de Cabildos Indígenas y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, Consejos Indígenas y Organizaciones Indígenas con capacidad para contratar cuyo objeto esté relacionado con la ejecución de programas, planes y proyectos del plan de desarrollo relacionados con el fortalecimiento del gobierno propio, la identidad cultural, el ejercicio de la autonomía, la garantía de los derechos, satisfacción de necesidades y/o servicios públicos de los pueblos y comunidades indígenas**. En el marco de dichos objetos se contemplará la ejecución de obras públicas que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de infraestructura social y de transporte, así como suministrar bienes y/o servicios para los que se acredite idoneidad, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial. (Negrilla fuera del texto)

(...)

o) En situaciones de emergencia y desastres y dentro de sus territorios las Entidades Estatales comprarán de manera preferencial y directa productos agropecuarios a los pueblos y comunidades indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, organizaciones y asociaciones campesinas, los cuales podrán ser donados al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. (...)»

La modificación introducida por el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023 evidencia un cambio en la voluntad del legislador, al ampliar expresamente los sujetos habilitados para celebrar contratos o convenios mediante la modalidad de contratación directa, incorporando, además de los cabildos indígenas, las asociaciones de cabildos indígenas, las asociaciones de autoridades tradicionales indígenas y los consejos indígenas, a las organizaciones indígenas con capacidad para contratar. De esta manera, el legislador reconoce de forma expresa la posibilidad de que dichas organizaciones celebren contratos o convenios con las entidades estatales, siempre que concurran las condiciones y el objeto previstos en la ley, superando así la divergencia normativa que se había generado entre el Decreto 252 de 2020 y la regulación incorporada por la Ley 2160 de 2021.

los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

9. Consejo Indígena. Forma de gobierno indígena, conformados y reglamentados a través de sus usos y costumbres, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [330](#) de la [Constitución Política](#).»



Con todo lo aquí expuesto, hay que diferenciar dos conclusiones distintas ¿quiénes pueden celebrar convenios interadministrativos? y ¿Quiénes pueden contratar directamente con el Estado mediante las causales especiales previstas por el legislador?.

Bajo esta premisa se puede ir concluyendo lo siguiente:

- De conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, la procedencia de un convenio interadministrativo exige que ambas partes ostenten la calidad de entidades estatales. En consecuencia, únicamente podrán celebrarse convenios interadministrativos con aquellas formas organizativas indígenas que tengan naturaleza jurídica de entidad pública. Bajo este entendido, **las asociaciones de Cabildos y de Autoridades Tradicionales Indígenas constituidas al amparo del Decreto 1088 de 1993**, en cuanto son entidades de derecho público de carácter especial con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, reúnen, en principio, los presupuestos para ser consideradas entidades estatales para efectos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, por tanto, podrán acudir a esta tipología contractual, siempre que se satisfagan los demás requisitos previstos en la Ley 1150 de 2007.
- Por el contrario, la sola habilitación legal para celebrar contratos o convenios mediante la modalidad de contratación directa no implica que las organizaciones indígenas adquieran la calidad de entidades estatales. En este sentido, las organizaciones indígenas a que se refieren el Decreto 252 de 2020 y el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023 podrán celebrar contratos o convenios de manera directa con las entidades estatales cuando se cumplan las condiciones y el objeto previstos en dichas disposiciones; sin embargo, esa habilitación constituye una causal especial de contratación directa y no supone, por sí misma, la procedencia de un convenio interadministrativo, para cuya celebración resulta indispensable acreditar la naturaleza pública de la entidad contratista.
- En consecuencia, frente al subproblema jurídico No. 1, corresponde a la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales, con el apoyo de la documentación que aporte la ONIC, verificar y acreditar la naturaleza jurídica de dicha organización, con el fin de determinar si ostenta la calidad de entidad estatal en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, si se configura uno de los presupuestos esenciales para la procedencia de un convenio interadministrativo. En caso de no ostentar dicha calidad, deberá establecerse si la contratación puede adelantarse mediante alguna de las causales de contratación directa previstas en la Ley 1150 de 2007, modificada por la Ley 2294 de 2023, en concordancia con las disposiciones contenidas en el Decreto 252 de 2020, según la naturaleza jurídica de la organización y el objeto que se pretenda desarrollar.

5.2. Procedencia del convenio de asociación – Decreto 092 de 2017

El ordenamiento jurídico colombiano, como se ha advertido en el acápite anterior, prevé un régimen especial para la contratación con las distintas formas organizativas de los pueblos indígenas, contenido principalmente en el Decreto 1088 de 1993, el Decreto 252 de 2020 y el



artículo 353 de la Ley 2294 de 2023. En consecuencia, cuando la organización indígena se encuentre comprendida dentro de los supuestos regulados por dichas disposiciones, la contratación deberá sujetarse al régimen especial allí previsto. No obstante, si la organización con la que se pretende contratar no se encuentra comprendida dentro de las formas organizativas reguladas por ese régimen especial y acredita su condición de entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, la procedencia de un convenio de asociación deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política y en el Decreto 092 de 2017.

En este último evento, de conformidad con el artículo 5 del citado Decreto, la entidad privada sin ánimo de lucro deberá realizar un aporte en dinero, en los términos previstos en dicha disposición, requisito que no puede entenderse satisfecho mediante aportes consistentes en conocimiento, experiencia, bienes o cualquier otra modalidad distinta a la expresamente exigida por la norma, pues en este evento, el régimen especial aplicable a las organizaciones indígenas no modifica los requisitos propios del convenio de asociación, razón por la cual el aporte previsto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 deberá efectuarse en dinero, en los términos allí establecidos, sin que resulte jurídicamente procedente entender satisfecho dicho requisito mediante aportes consistentes en conocimiento ancestral u otros bienes o derechos de naturaleza intangible.

6. Conclusiones

1. La procedencia de un convenio interadministrativo exige, como presupuesto esencial, que ambas partes ostenten la calidad de entidades estatales, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y la causal de contratación directa prevista en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007. En consecuencia, únicamente podrán acudir a esta modalidad cuando la organización indígena correspondiente tenga naturaleza jurídica de entidad pública.

Las asociaciones de Cabildos y de Autoridades Tradicionales Indígenas constituidas al amparo del Decreto 1088 de 1993, en cuanto son entidades de derecho público de carácter especial, reúnen, en principio, los presupuestos para ser consideradas entidades estatales para efectos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Por el contrario, la sola habilitación legal para celebrar contratos o convenios mediante las causales especiales de contratación directa previstas en el Decreto 252 de 2020 y en el artículo 353 de la Ley 2294 de 2023 no implica que las organizaciones indígenas adquieran la calidad de entidades estatales ni habilita, por sí misma, la celebración de convenios interadministrativos.

En consecuencia, frente al subproblema jurídico No. 1, corresponde a la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales verificar, con fundamento en los documentos constitutivos, estatutarios y demás soportes que aporte la organización con la que se pretende contratar, su naturaleza jurídica, con el fin de establecer si ostenta la calidad de entidad estatal en los términos del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 y, por ende, si resulta



procedente acudir a la causal de contratación directa prevista para los convenios interadministrativos. De no acreditarse dicha condición, deberá evaluarse la aplicación del régimen especial de contratación previsto para las organizaciones indígenas o de las demás modalidades de selección que resulten jurídicamente procedentes.

2. Frente al subproblema jurídico No. 2, se concluye que el régimen previsto en el Decreto 092 de 2017 únicamente resulta aplicable cuando la organización con la que se pretende contratar no se encuentre comprendida dentro del régimen especial de contratación previsto para las formas organizativas indígenas y acredite su condición de entidad privada sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad. En estos eventos, el convenio de asociación deberá sujetarse íntegramente a los requisitos establecidos en el artículo 355 de la Constitución Política y en el Decreto 092 de 2017.

En consecuencia, cuando resulte aplicable el Decreto 092 de 2017, el requisito previsto en el artículo 5 relativo al aporte de la entidad privada sin ánimo de lucro deberá cumplirse mediante un aporte en dinero, en los términos expresamente establecidos por dicha disposición, sin que sea jurídicamente viable entender satisfecho este requisito mediante aportes consistentes en conocimiento ancestral, experiencia, bienes, servicios u otros elementos de naturaleza intangible.

3. Finalmente, se advierte que la existencia de un régimen especial para la contratación con organizaciones indígenas no elimina la necesidad de identificar previamente la naturaleza jurídica de la organización con la que se pretende contratar, toda vez que dicha calificación determina el régimen jurídico aplicable y, en consecuencia, la modalidad de selección que podrá emplearse en cada caso

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, por lo que tiene carácter orientador.

Cordialmente,

Karol Daniela Forero Perdomo



Coordinadora
Grupo de Gestión Contractual

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.
Radicado Padre: 3-2026-033753

Copia a:

Lizeth Andrea Martínez Herrera - (lamartinezh@minenergia.gov.co)

Paul Bernardo Ordosgotia Ahumada - (pbordosgoitia@minenergia.gov.co)

Jenny Pulido Rincón - (jpulido@minenergia.gov.co)

Elaboró: María Camila Trujillo Jácome

Revisó: Samira Guerrero Rojas, Karol Daniela Forero Perdomo

Aprobó: Karol Daniela Forero Perdomo