



No. de radicación: **M-2025-1400-050633**

Fecha radicación: 2025-09-19 11:22:55 AM

MEMORANDO

PARA: Judy Viviana Caldas Mera

Director Técnico

GIT SOBERANÍA ALIMENTARIA

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto jurídico acerca de los límites de las entidades estatales respecto de convenios interadministrativos y contratación directa en ley de garantías electorales. En especial, frente a la contratación con Resguardos y Consejos Comunitarios Indígenas.

En atención al Memorando M-2025-4206-048538 de fecha 11 de septiembre de 2025, en la cual la Dirección de Soberanía Alimentaria requiere un análisis jurídico por parte de esta dependencia, en relación con la «Ley de Garantías Electorales». Específicamente, frente a los límites para la suscripción de convenios interadministrativos, de asociación y otros. Los límites para suscripción de contratos de todo tipo (consultoría, obra, prestación de servicios, suministros, etc.) y, finalmente, sobre la viabilidad de contratación con Resguardos y Consejos Comunitarios Indígenas. En desarrollo de lo anterior, la Oficina Jurídica procede a dar respuesta en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación interna (memorando) del 11 de septiembre de 2025 la Dirección de Soberanía Alimentaria presentó los siguientes razonamientos de hechos para la consulta: «Con motivo de la aplicación de la Ley de Garantías Electorales y con el fin de asegurar la correcta gestión de nuestros proyectos y programas, nos dirigimos a ustedes con el propósito de solicitar un concepto jurídico claro y detallado sobre los siguientes punto...».

II. ALCANCE

Conforme a los antecedentes planteados, esta Oficina Jurídica se pronunciará en desarrollo de la función consultiva descrita en los numerales 1 y 2 del artículo 13 del Decreto 017 de 2025 y, su análisis, tendrá el carácter de ser orientativo bajo el alcance señalado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, este concepto no tiene carácter vinculante, no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tiene el carácter de fuente normativa y sólo puede ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

Además, con el objetivo de implementar políticas para fomentar el aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento, la Oficina Jurídica podrá publicar los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en la página





intranet de la entidad.

III. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política de Colombia de 1991
2. Ley 80 de 1993. «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública».
3. Ley 133 de 1994. «Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política».
4. Ley 489 de 1998. «por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones»
5. Ley 996 de 2005 «Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones».
6. Ley 1150 de 2007. «por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos».
7. Ley 1437 de 2011. «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo».
8. Ley 1454 de 2011. «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones».
9. Ley 1551 de 2012. «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».
10. Ley 2160 de 2021 «por medio del cual se modifica la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007».
11. Decreto 1088 de 1993 «por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas».
12. Decreto 1953 de 2014 «Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política».
13. Decreto 1071 de 2015 «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural».
14. Decreto 1082 de 2015 «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional».
15. Decreto 017 de 2025 «por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social».

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS





Conforme a la consulta planteada se pueden establecer los siguientes problemas jurídicos:

1. *¿Cuáles son los límites que tienen las Entidades del Estado para celebrar Convenios interadministrativos durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales?*
2. *¿Cuáles son los límites, restricciones y condiciones específicas que aplican las Entidades del Estado para celebrar Contratos de todo tipo (consultoría, obra, prestación de servicios, suministros, etc), en vigencia de la Ley de Garantías?*
3. *¿Es viable la contratación entre Entidades Públicas con Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios en vigencia de la Ley de Garantías?*

V. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA JURÍDICA

1. Generalidades

La Constitución Política en su artículo 1º dispone que Colombia, entre otros aspectos, es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales y **pluralista**:

Artículo 1. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

En simultáneo, en la disposición constitucional 7 se precisa que «El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana». Y, en el artículo 209, se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante la descentralización, mientras sus actuaciones deben estar coordinadas para el adecuado cumplimiento de los fines del estado:

Artículo 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

De lo dispuesto por la Constitución se extrae que la Constitución establece que la Función Pública está atada a los principios establecidos en ella y bajo el sistema de coordinación armónica entre las distintas entidades públicas en busca de proteger el interés general. Por último, es importante resaltar que, en las letras del artículo



286 de carta política se define que: «... [s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los **territorios indígenas**».

2. **Ley de Garantías Electorales**

Ahora bien, en este punto debe traerse al análisis la principal fuente de la consulta. En ese sentido, la Ley 996 de 2005 «Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones» (Ley de Garantías Electorales) tiene por objetivo, en síntesis, garantizar la transparencia en los comicios electorales, y limitar la vinculación y la contratación pública en las entidades de la Rama Ejecutiva. Para el efecto, es importante señalar las siguientes disposiciones:

Artículo 33. Restricciones a la contratación pública. *Durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado.*

Queda exceptuado 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. (Subraya fuera de texto).

En aplicación a la normativa anterior, se tiene que la regla general es que **no se realiza contratación directa durante la aplicación de la Ley de Garantías**, es decir, durante los 4 meses anteriores a las elecciones presidenciales y territoriales. Al igual que la anterior prohibición, la Ley 996 de 2005, que busca garantizar la igualdad de condiciones entre las campañas electorales, especialmente entre las que aspiran a la Presidencia de la República y al Congreso, regula, a su vez, los siguientes asuntos: Contratación estatal, Afectaciones a la nómina estatal; Sobre el personal a cargo; Uso de bienes y recursos públicos; Medios de comunicación; Encuestas electorales. Para mayor precisión, a continuación, se hace la disgregación entre las elecciones de Congreso de la República, y las de Presidencia de la República.

Para ilustrar mejor esto, la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) en Concepto 957 del 27 de agosto de 2025, sobre la finalidad de la Ley de Garantías, aseguró:

*la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes. Paralelamente, se incluyen restricciones en las actuaciones de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos en aspiraciones electorales. Por ello, varias de las disposiciones de la Ley 996 de 2005, al contener normas prohibitivas, **no***



admiten una interpretación amplia, sino que deben interpretarse restrictivamente...

En consecuencia, previo a continuar con el análisis, es importante resaltar que la hermenéutica de las disposiciones que tienen su génesis en la Ley 996 de 2005 es, indudablemente, restrictiva por su naturaleza de ser normas prohibitivas. Así, para efectos del presente estudio, se procede a realizar un análisis de las restricciones en materia de contratación pública, con atención al calendario electoral.

2.1. Elecciones de cualquier otro tipo de contienda electoral (Artículo 38)

Lo primero que se debe resaltar es que, en atención a lo previsto en el parágrafo del artículo [38](#) de la Ley 996 de 2005, durante los cuatro (4) meses anteriores (Por ejemplo, si una elección de Congreso de la República o cualquier otro tipo de contienda electoral se realiza el día 08 de marzo de 2026), significaría que la limitación entraría a regir desde las 00:00 horas del **8 de noviembre de 2025**. En ese entendido, en la estructura estatal, dichas restricciones se establecen sobre entidades territoriales, razón por la que, instituciones como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, deben tener especial cuidado con los **convenios interadministrativos** que celebre con entidades territoriales, ya que:

- No se podrán celebrar convenios o contratos interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, sin excepción alguna, en los que intervengan estas personas jurídicas de derecho público.
- No se podrá participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Por otro lado, es de destacar que las restricciones no aplican a las modificaciones, prórrogas, adiciones y/o cesiones, en períodos electorales, siempre que atiendan los principios de la función administrativa y de la contratación pública. Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente) en Concepto 957 del 27 de agosto de 2025, sobre el particular, refirió: «... las prórrogas, modificaciones o adiciones de los contratos suscritos antes de la entrada en vigencia de las prohibiciones anotadas, así como la cesión de los mismos, pueden tener lugar en el período de aplicación de la Ley de Garantías, sin que ello haga nugatoria la restricción de la contratación directa [Convenios y contratos interadministrativos] y siempre que cumplan los principios de planeación, transparencia y responsabilidad. Además, también es posible que contratos celebrados previamente se continúen ejecutando con normalidad».

Para ilustrar mejor esto, se refiere un lineamiento de la Circular No. 13 del 12 de septiembre de 2025 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en la que se precisó:

Es de anotar que no hay restricciones para las prórrogas, modificaciones o adiciones y la cesión de los contratos suscritos antes del 31 de enero de 2026, todo de conformidad con los principios de planeación, transparencia y de responsabilidad establecidos en la Ley 80 de 1993, y demás normas que resulten aplicables a cada caso. [...]



*Desde el 8 de noviembre de 2025 y hasta la fecha en la cual el presidente de la República sea elegido, los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital tienen las siguientes restricciones: No podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista. En este periodo se pueden celebrar **convenios interadministrativos en los cuales no intervengan entidades del orden territorial que no impliquen la ejecución de recursos.** (Negrillas fuera de texto original).*

2.2. Elecciones de Presidente de la República (Artículo 33)

En este punto, se debe destacar que, con sustento en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005, durante los cuatro (4) meses anteriores. Es decir, a partir del 31 de enero de 2026 y hasta la realización de la segunda vuelta electoral, de haber una, se mantendría la aplicación de la ley de garantías bajo esta premisa.

La restricción consiste en que **ninguna entidad del Estado**, entre la cual se encuentra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, puede realizar **contratación directa**, y se entiende por contratación directa: cualquier procedimiento de selección de contratista utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la posible participación de una pluralidad de oferentes.

Así mismo, en los meses previos a la elección del Presidente de la República, hay excepciones que permiten la celebración de contratación directa por parte de la totalidad de entidades pública. De manera precisa, en los siguiente asuntos: 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, según el inciso segundo del artículo 33. En consecuencia, se constituye en una responsabilidad del respectivo ente del Estado, examinar en cada caso **la naturaleza de las actividades** que adelanta y determinar si las mismas se enmarcan en alguna de las mencionadas excepciones, de manera que se le permita realizar la contratación que necesite en forma directa.

Para finalizar, se debe destacar que las restricciones no aplican a las modificaciones, prórrogas, adiciones y/o cesiones en períodos electorales, sobre contratación directa que se celebre de manera previa a la entrada en vigencia de la ley de garantías, y los cuales, se podrán efectuar siempre que atiendan los principios de la función administrativa y de la contratación pública.

2.3. Aplicación de la restricción sobre convenios administrativos y sobre contratación directa





Pues bien, con lo anterior, se debe decir que a partir de cada una de las restricciones del artículo 33 de las Ley 996 de 2005, el periodo durante el cual aplica la prohibición de firmar convenios interadministrativos, en época electoral, con entidades territoriales, es el siguiente:

I N I C I O D E RESTRICCION	FIN DE RESTRICCION	FIN DE RESTRICCION (2da Vuelta)
08 nov -2025	31 de mayo de 2026	21 de junio de 2026

Así mismo, el periodo durante el cual aplica la prohibición de adelantar procesos de contratación directa es el que prosigue:

I N I C I O D E RESTRICCION	FIN DE RESTRICCION	FIN DE RESTRICCION (2da Vuelta)
31 de enero de 2026	31 de mayo de 2026	21 de junio de 2026

3. Caso concreto de la consulta

3.1. ¿Cuáles son los límites que tienen las Entidades del Estado para celebrar Convenios interadministrativos durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales?

El primer interrogante se encamina a obtener la respuesta de cuáles son los límites de las entidades del estado a la hora de celebrar contratos o convenios interadministrativos durante la vigencia de la Ley de Garantías Electorales. En ese orden de ideas, se refiere lo mencionado en el punto 2.1; en concreto, que, durante los cuatro (4) meses a la respectiva jornada electoral (como la de Congreso de la República), no se pueden celebrar convenios interadministrativos con entidades territoriales, razón por la que, entidades del orden nacional como Prosperidad Social, debe tener especial atención con los **convenios interadministrativos** que celebre con ese tipo de instituciones públicas; sin excepción alguna. Así mismo, la restricción (de celebrar convenios/contratos interadministrativos) no aplica si se trata de modificaciones, prórrogas, adiciones y/o cesiones, siempre que atiendan los principios de la función administrativa y de la contratación pública, y que estuviesen ya en ejecución, previo a la entrada en vigencia de la ley de garantías. Así mismo, durante ese periodo, «se pueden celebrar convenios interadministrativos en los cuales no intervengan entidades del orden territorial que no impliquen la ejecución de recursos».

3.2. ¿Cuáles son los límites, restricciones y condiciones específicas que aplican las Entidades del Estado para celebrar Contratos de todo tipo (consultoría, obra, prestación de servicios, suministros, etc), en vigencia de la Ley de Garantías?

En este punto, se deben resaltar que los límites, las restricciones y las condiciones específicas que aplican a las entidades del Estado para la celebración de los contratos estatales se circunscriben a las dos hipótesis que se mencionan en los puntos: 2.1 y 2.2. Es decir, sobre los **convenios interadministrativos** y acerca de la



contratación directa, a partir de las premisas, criterios y características de cada una de las dos prohibiciones de los artículos 33 y 38 de la Ley 996 de 2005; una sobre negocios jurídicos con entidades territoriales y otra, sobre la totalidad de entidades públicas en materia de *contratación directa*.

Por tanto, respecto a otro tipo de contratación pública o sistema que implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes, **no existe prohibición alguna**. (Por ejemplo [con dicha modalidad] consultoría, obra, prestación de servicios, suministros). En conclusión, durante la ley de garantías, las demás modalidades de contratación previstas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, como la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía u otros previstos en normas especiales, no tienen restricción.

3.3. ¿Es viable la contratación entre Entidades Públicas con Resguardos Indígenas y Consejos Comunitarios en vigencia de la Ley de Garantías?

Para dar respuesta a esta pregunta, debe resaltarse que en la prohibición del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, explicada en el punto 2.1 del presente análisis «Elecciones de cualquier otro tipo de contienda electoral», y que aplica respecto a los convenios interadministrativos, se dispone que « no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo...», para así asegurar que la disposición de los recursos no comprometa el erario con fines electorales^[1].

En ese orden de ideas, en la Ley 80 de 1993, en su artículo 2º, se establece que las entidades estatales a las cuales le aplican sus disposiciones, y en las que incluye a los territorios indígenas, precisó:

Artículo 2o. *De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para solo los efectos de esta ley:*

1o. 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**.... (énfasis fuera de texto).*

Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 1551 de 2012, modificatoria de la Ley 134 de 1994, «Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios», y en ella, se asignó competencias a los municipios e hizo algunas autorizaciones relacionadas con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas:

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



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

[...]

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.

17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.

18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios. [...]"

Además de lo anterior, los contratos o convenios interadministrativos se definen por la naturaleza de las partes, de manera que están determinados por un criterio orgánico, en el sentido de que lo serán aquellos celebrados entre entidades de derecho público; bajo un régimen de derecho privado. En este contexto, cuando gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades estatales del orden municipal, departamental o distrital celebren contratos o convenios con cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos indígenas y/o autoridades tradicionales indígenas, consejos y las organizaciones indígenas conformadas conforme lo establecido en el Decreto 252 de 2020, se entenderán que son interadministrativos al catalogarlos la ley como entidades públicas y, en estos casos, aplicaría la restricción del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, y toda las prohibiciones, características y componentes, narrados en el punto 2.1 del presente concepto, se deben tener en cuenta.

En conclusión, en el sistema jurídico, para los efectos de la contratación, a las comunidades étnicamente diferenciadas (a través de sus sistemas de organización) se les da la naturaleza de entidades públicas y, consecuentemente, en la restricción del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 (2.1), les aplicaría la limitación de celebrar convenios interadministrativo, si en algún momento interviene o hay recursos de entidades territoriales (municipios, distritos, departamentos) (Si no hay recursos o participación de instituciones de esa naturaleza (territoriales), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podría celebrar convenios interadministrativos con las respectivas autoridades indígenas).

A su vez, en la prohibición del artículo 33 (2.2), que aplica sobre la totalidad de entidades públicas, respecto de la contratación directa, también les aplicaría la



restricción; razón por la que, no sería viable que en vigencia de ley de garantías (y al aplicar a todas las entidades públicas) se celebre, por parte de Prosperidad Social, una contratación directa con los resguardos indígenas. Lo anterior, entendiéndose que la limitación solo es sobre esa modalidad, y no sobre los otros tipos de esquemas contractuales (licitación pública, selección abreviada, mínima cuantía, etc.), y sobre las excepciones por las distintas temáticas como la (Defensa y seguridad del estado, los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres, y otros...).

Por último, si es un convenio interadministrativo o una contratación directa que ya ha sido suscrito (con alguna autoridad/territorio/resguardo indígena) previo a la vigencia de la ley de garantías, no habría ninguna limitación si se desea realizar modificaciones, prórrogas, adiciones y/o cesiones, los cuales podrán hacerse, siempre y cuando se atiendan los principios de la función administrativa y de la contratación pública.

4. Conclusiones

En línea con todo lo anterior, se resaltan las siguientes conclusiones orientadoras sobre lo consultado a la Oficina Jurídica.

4.1. Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras y contratación pública, de la Ley 996 de 2005 se derivan dos (2) prohibiciones diferentes aplicables a periodos preelectorales distintos. Una de ellas es la restricción derivada del **parágrafo** del artículo 38 *ibidem*, la cual aplica frente a elecciones para cualquier cargo de elección popular, incluidas las presidenciales, cuya aplicación se dará precisamente para los comicios del año 2026. De acuerdo con esta norma, los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades estatales del orden municipal, departamental o distrital no podrán celebrar **convenios o contratos interadministrativos para ejecutar recursos públicos** durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección de cargos de elección popular. (Su detalle, se encuentra en el punto 2.1), y Prosperidad Social debe tener especial cuidado de que, si va a celebrar negocios jurídicos de esta naturaleza, no haya participación o recursos que provengan de entidades territoriales.

4.2. La justicia contenciosa administrativa, así como la constitucional, ha señalado que la aplicación de la anterior restricción en materia contractual debe realizarse bajo una interpretación restrictiva, esto quiere decir, que se excluye la analogía legis o iuris y la interpretación extensiva, y siempre entender que en lo que no esté establecido, hay prohibición, ya que la finalidad de la ley de garantías electorales es garantizar condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes.

4.3. Durante la ley de garantías no hay ninguna limitación respecto a otro tipo de contratación pública o sistema que implique convocatoria pública y posibilidad de pluralidad de oferentes (Por ejemplo [con dicha modalidad] consultoría, obra, prestación de servicios, suministros). Así, las demás modalidades de contratación previstas en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, que no sean la contratación directa o los convenios interadministrativos, no tienen restricción; ese es el caso de



la licitación pública, la selección abreviada, el concurso de méritos y la mínima cuantía u otros previstos en normas especiales.

4.4. En las dos prohibiciones (artículo 33 y 38 de la ley 996 de 2005 respectivamente) no hay ninguna clase de restricción si el convenio interadministrativo o la correspondiente contratación directa se realiza de manera previa a la vigencia de la ley de garantías. Esto significa que, si se pretende llevar a cabo prórrogas, modificaciones o adiciones de ese tipo de negocios jurídicos, no habría limitante alguno [Convenios y contratos interadministrativos] y se podrían adelantar los cambios, si se cumplen con los principios de planeación, transparencia y responsabilidad y de función pública.

4.5. Las comunidades étnicamente diferenciadas, a través de sus órganos de representación/organización para la celebración de contratos (con el Estado) se les entiende también como una institución pública (en los términos de la Ley 80 de 1993). Y, por tal motivo, las restricciones de los artículos 33 y 38, en materia de contratación directa y de convenios interadministrativos, aplicarían, bajo las hipótesis de cada una de las restricciones. Es decir, si se pretende un convenio interadministrativo donde hay recursos o participación de las entidades territoriales (en otras palabras, los municipios, distritos y departamentos no pueden celebrar ese tipo de negocios jurídicos con dichas comunidades), la limitación del artículo 38 de la ley 996 de 2005 aplicaría. Así mismo, en vigencia de ley de garantías, en las tesis de la prohibición del artículo 33, que aplica sobre la totalidad de entidades públicas, no sería viable que se celebre, por parte de Prosperidad Social, una contratación directa con los resguardos indígenas; valorándose que, otros tipos de contratación, sí se podrían llevar a cabo, y que, de existir de manera previa, podrían adelantarse los ajustes, modificaciones y prórrogas que se requieran.

Como se resaltó en lo que antecede, la presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico. Y, por tal motivo, constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

En espera de que el análisis y la respuesta aquí desarrollada sea de la mayor utilidad para el entendimiento del asunto elevado en consulta. Sin nada más, con amabilidad manifestamos que, desde la Oficina Jurídica, estaremos muy prestos a realizar las aclaraciones y precisiones a las que haya lugar.

[1] Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 20 de febrero de 2006. Radicación 11001-03-06-000-2006-00023-00(1724). Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.





Andres Felipe Quintero Valencia
Jefe de Oficina

Desea adjuntar documento: NO

Copia: Jose Manuel Ariza Peñaranda - OFICINA ASESORA JURÍDICA

Elaboró: Jose Manuel Ariza Peñaranda

Revisó: Jair Samir Moreno Quiroz