

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Bucaramanga, 25 de noviembre de 2025

Doctora  
**Claudia Mercedes Amaya Ayala**  
Secretaria de Salud y Ambiente  
Municipio de Bucaramanga

Asunto. Solicitud de concepto jurídico radicada el día 23 de octubre de 2025.

Con el presente, me permito dar respuesta a la solicitud del asunto en los siguientes términos:

**1. El objeto de la solicitud.**

A continuación, se procede a relacionar los hechos y los interrogantes planteados en la solicitud de consulta:

"(...)

*Cordial saludo,*

*por medio del presente escrito, me permito solicitar concepto jurídico, frente a los convenios y contratos interadministrativos, en ley de garantías atípicas y electorales, en cuanto si es viable contratar en la vigencia 2025 y 2026.*

*Así mismo solicito me indique si este despacho puede o podrá realizar contrato o convenio interadministrativo del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), con ISABU, estando en ley de garantías atípicas o electorales.*

*Nota: PIC, solo hay estas excepciones:*

- 1) que las situaciones sean necesarias para solventar de urgencias en salud.*
- 2) que se refiera al cumplimiento de los deberes de las entidades sanitarias y hospitalarias".*

**2. Análisis de la situación propuesta.**

Se considera que, para resolver las inquietudes planteadas, es necesario abordar los siguientes temas: (i) De los contratos y convenios interadministrativos; (ii) La contratación del Plan de Intervenciones Colectivas PIC; (iii) De la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos a través del procedimiento administrativo por contratación directa; (iv) Ley de garantías electorales y su finalidad; (v) Restricciones de la Ley de garantías electorales en materia contractual teniendo en cuenta el tipo de elección; (vi) De las orientaciones sobre la aplicación de la Ley de garantías electorales según lo expuesto por la Secretaría Jurídica en las circulares No.31 de 2025; (vii) Del análisis y conclusiones efectuadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la contratación del Plan de Intervenciones Colectivas PIC durante el período de restricciones de la Ley de garantías electorales; y (viii) Respuestas y conclusiones.

**3. Desarrollo de los temas planteados.**

**3.1. De los contratos y convenios interadministrativos.**

Las entidades públicas, para el cumplimiento de los fines del Estado, la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades administrativas e incluso industriales y comerciales, requieren el aprovisionamiento de bienes y servicios y la realización de obras, lo cual consiguen con la colaboración de particulares o de otras entidades que integran la administración pública, mediante la celebración de contratos, por lo que regularmente deben pagar un precio o remuneración. Es decir, por un lado el Estado en orden de alcanzar su misión y objetivos recurre a la figura del contrato, acto jurídico de colaboración mutua e intersubjetiva, en el que se entablan relaciones obligatorias con carácter patrimonial con particulares o con otras

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

entidades estatales -cuando están en un mercado de forma similar a como lo hace el particular, de las que emanan prestaciones recíprocas entre los sujetos partes del mismo, quienes son titulares de intereses disímiles o contrapuestos<sup>1</sup>.

No obstante, por otro lado, las entidades estatales también asumen vínculos obligacionales entre sí para el normal funcionamiento del Estado a través de los denominados *convenios interadministrativos*, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de *cooperación, coordinación y apoyo*, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley; es decir, en estos a diferencias de los contratos - no existen intereses contrapuestos de las entidades que los celebran, ni tampoco se circunscriben a un intercambio patrimonial entre ellas, sino que les asiste un ánimo de conseguir fines comunes, de manera que acuden a satisfacer un mismo interés general.

Así, en la actividad contractual del Estado pueden surgir estos dos tipos de negocios jurídicos: los contratos y los convenios interadministrativos, cuya nota distintiva además de las finalidades que se persiguen y su contenido, corresponde a que su denominación de interadministrativo no depende de la modalidad de selección que se utilice, sino de la calidad de los sujetos que intervienen en la relación negocial, esto es, que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública.

Entonces, cuando se trata de contratos o convenios celebrados por dos entidades estatales, tales negocios jurídicos se han denominado como interadministrativos, correspondiente su definición a un concepto netamente orgánico, en el entendido de que son celebrados entre entidades públicas. En efecto, se ha señalado que se denominan contratos o convenios interadministrativos los bilaterales celebrados entre dos entidades estatales<sup>2</sup>.

### 3.1.1. Contratos interadministrativos.

Sobre la figura jurídica de los contratos interadministrativos, a continuación, en extenso, haremos referencia a su definición, características y clasificación que sobre ellos ha llevado a cabo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a saber:

"(...)

De esta manera, debe entenderse que el contrato interadministrativo, cuyo objeto bien podría ser ejecutado por los particulares, genera obligaciones recíprocas y patrimoniales a ambas entidades contrayentes, dado que concurren a su formación con intereses disímiles o contrapuestos, pues, aunque la entidad que resulta contratista es de carácter público, tiene intereses propios derivados de su actividad.

Así, pese a que no se han definido legalmente los contratos interadministrativos, ello no es óbice para que pueda ser deducida su noción mediante la interpretación de las normas, con el fin de perfilar sus características.

De este modo, es claro que la noción «contrato interadministrativo» involucra necesariamente una relación jurídica patrimonial, en la cual la Administración (entidad contratante) pretende satisfacer los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos (artículo 3° Ley 80 de 1993), en la medida en que estos son de su competencia exclusiva (o están a su cargo), y para el efecto se relaciona con una «entidad ejecutora» (contratista estatal) que colabora voluntariamente con la Administración contratante y, en tal sentido, ocupa la misma posición jurídica de un particular. El hecho de que el contratista sea una entidad estatal, y que por la calidad de las partes el contrato sea interadministrativo, en manera alguna puede cambiar la naturaleza, objeto y finalidad de la relación jurídica patrimonial.

<sup>1</sup>Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. concepto del 26 de julio de 2016, radicado No. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

<sup>2</sup>Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, Concepto No.C-682 de 2025.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Por consiguiente, con la entidad estatal contratista que se vincula de manera libre y voluntaria como colaboradora de la entidad estatal contratante, existirá una relación comercial de contenido principalmente patrimonial bajo la figura de un contrato oneroso y no de un convenio<sup>3</sup>.

### 3.1.2. Convenios interadministrativos.

En igual sentido, se expondrá en extenso la definición y características de los convenios interadministrativos, a saber;

"(...) La nota distintiva de los convenios interadministrativos la constituye la concurrencia de dos o más entidades estatales para la realización de fines comunes a ambas partes, respecto de los cuales, cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales.

Se da en el marco de un ánimo de cooperación entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias.

Se habla de cooperación, porque la entidad pública celebra el convenio cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas.

Esa finalidad común y ánimo de cooperación se dan en el ámbito de un paralelismo de intereses, por lo que no existe preeminencia de ninguna de las partes, sino más bien, las relaciones se desarrollan en un plano de igualdad o equivalencia, esto es, sin que existan prerrogativas en favor de una parte a costa de la otra.

En el Concepto 1881 del 30 de abril de 2008, esta Sala afirmó que, es de la esencia del convenio interadministrativo que cada una de las entidades parte realice los cometidos estatales a su cargo, «[p]ues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios».

Desde luego, en los convenios interadministrativos propiamente dichos es posible que cada entidad incurra en costos y gastos para cumplir sus funciones y los compromisos adquiridos para con la otra, razón por la cual bien pueden comprender la asunción de aportes económicos o financieros, pero sin que su objeto esencial lo constituyan prestaciones propias de los contratos interadministrativos o el pago de un precio o una remuneración.

En todo caso, es preciso señalar que los convenios interadministrativos se someten a los principios constitucionales y legales de la actividad contractual del Estado (transparencia, planeación, buena fe, entre otros) y, obviamente, a los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política (moralidad, economía, celeridad, entre otros).

En síntesis, los convenios interadministrativos son mecanismos de gestión conjunta de competencias administrativas que se instrumentan a través de acuerdos celebrados entre dos o más entidades públicas, en los cuales las contrayentes aúnan esfuerzos para el logro de los fines de la Administración regidos por los principios de coordinación y cooperación sin que ello suponga la cesión de la competencia encomendada a cada una de ellas.

De este modo, los convenios interadministrativos puros o genuinos no tienen por objeto o finalidad principal, prestaciones patrimoniales propias de los contratos o intereses puramente económicos (es decir, destinados a obtener una ganancia). Por eso, según la jurisprudencia de la Corporación:

*[...] los Convenios Institucionales, se podrían definir como todos aquellos acuerdos de voluntades celebrados por la entidad con personas de derecho público, que tienen por objeto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias de la entidad, para el logro de objetivos comunes. Los Convenios pueden no tener un contenido patrimonial, en términos generales y en ellos no se persigue un interés puramente económico. Con ellos se*

<sup>3</sup> Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto del 13 de diciembre de 2022, numeración única 11001-03-06-000-2022-00250-00.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*busca primordialmente cumplir con objetivos de carácter general, ya sean estos sociales, culturales o de colaboración estratégica.*

Así, es viable distinguir entre «convenios interadministrativos» de contenido patrimonial, y otros, que si bien implican obligaciones y responsabilidades para los intervinientes, no tienen un interés puramente económico (es decir, no están destinados a obtener una ganancia), pues giran en torno a la articulación, a la cooperación, a la complementariedad de las funciones de las entidades que participan en el acuerdo de voluntades mediante el intercambio de información, el apoyo logístico, la facilitación de infraestructuras, etc., para mejorar la eficiencia de la gestión pública, así como la utilización conjunta de medios y servicios públicos en el ámbito de los principios constitucionales de economía, celeridad y eficacia para el logro del bien común.

Dada la naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos, las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no resultan de aplicación automática a tales convenios, toda vez que lo que esencialmente regula ese Estatuto, son relaciones contractuales fundamentalmente de contenido patrimonial y oneroso.

En tal sentido, ha dicho esta Sala, deberá analizarse cada caso concreto, de conformidad con la naturaleza jurídica, objeto y finalidad que se pretende cumplir o desarrollar con el respectivo convenio.

Ahora bien, en consonancia con la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en reciente sentencia, la Sección Tercera, Subsección A de esta Corporación, dispuso que, dada la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos, estos deben autorregularse por sus propias estipulaciones, que son el producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad.

En este tipo de acuerdos, dijo la Sección Tercera, las partes gozan de una posición horizontal o igualdad, relacionándose en un paralelismo de intereses bajo un ámbito de equivalencia. En ese sentido, la finalidad asociativa de los convenios interadministrativos regulados en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 impide una aplicación automática del régimen contractual de los contratos estatales<sup>4</sup>.

### 3.1.3. Diferencias entre contratos y convenios interadministrativos.

Como se expuso antes, se observa que si bien tanto en los contratos como en los convenios interadministrativos son manifestaciones de la voluntad que involucran a dos entidades públicas, ambos son diferentes. En los convenios, cuyos criterios definitorios se encuentran en la Ley 489 de 1995 en su artículo 95, se cimienta sobre una base de un ánimo colaborativo y de cooperación, cuya característica es la concurrencia de dos o más entidades públicas para la realización de fines comunes a ambas partes, en la que cada entidad está interesada u obligada desde sus propias funciones o atribuciones legales. Se da en un ánimo de colaboración, cooperación o coordinación, entre organismos o entidades públicas con funciones interrelacionadas o complementarias, siendo plausible que cada entidad incurra en costos y gastos, pero sin que persiga una retribución individual, pues de ser así, se estará en presencia de verdaderos contratos. En este tipo de acuerdos, puede existir un contenido patrimonial, pero no se encuentra dirigido a retribuir al asociado, sino a propiciar objetivos comunes<sup>5</sup>.

En cuanto al régimen jurídico aplicable a los convenios interadministrativos, el Consejo de Estado, ha reiterado que los convenios interadministrativos previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 no se rigen de forma automática por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por cuanto sus normas se dirigen esencialmente a regular las relaciones contractuales de contenido patrimonial y no los acuerdos de tipo asociativo y de colaboración entre entidades públicas, por lo que aquellos deben "autorregularse por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las entidades cooperantes, sin que pueda hacerse prevalecer la aplicación de regímenes o normas incompatibles con dicha finalidad" y los principios constitucionales y legales de la actividad

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 26 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

contractual del Estado, como lo son la transparencia, planeación, buena fe y economía, entre otros, así como a los principios de la función administrativa del artículo 209 constitucional<sup>6</sup>.

Por su parte, los contratos interadministrativos, especie del género contrato estatal, traen consigo prestaciones correlativas a cargo de los sujetos negociales, de ahí que sus relaciones no estén determinadas por la consecución de un fin común, pues mientras la entidad contratante busca el cumplimiento de un fin estatal a su cargo, la contratista, aunque colabora con la realización de ese propósito, lo hace, pero a cambio de una retribución patrimonial por el cumplimiento de la satisfacción de la prestación a la que se obliga, "lo que se traduce, básicamente, en el surgimiento de obligaciones recíprocas de contenido económico, extrañas, como acaba de verse, a las relaciones que se estructuran en el marco de los convenios celebrados entre entidades públicas", por lo que son bilaterales, onerosos y conmutativos<sup>7</sup>.

Los contratos interadministrativos a diferencias de los convenios, si se rigen y se encuentran sometidos a la Ley 80 de 1993 y sus reformas, así como a la Ley 1150 de 2007.

### 3.2. La contratación del Plan de Intervenciones Colectivas – PIC.

La Ley 1122 de 2007 en su artículo 33 literal h) estableció que el plan de salud pública de intervenciones colectivas reemplazará al plan de atención básica, señalando además que las actividades colectivas que estén a cargo de la Nación y de las entidades territoriales con recursos destinados para ello, deberán complementar las acciones previstas en el plan obligatorio de salud.

A nivel territorial, y conforme a las disposiciones de la Ley 715 de 2001 y Ley 1122 de 2007, así como la Resolución No. 518 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, es competencia de los Municipios, adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones de orden Nacional y Departamental, así como formular, ejecutar y evaluar el plan de intervenciones colectivas.

El plan de intervenciones colectivas según lo define la Resolución No. 518 de 2015, es un plan de beneficios compuestos por intervenciones de promoción de salud y gestión del riesgo, las cuales se enmarcan en las estrategias definidas en el Plan Territorial de Salud (PTS), y buscan impactar positivamente los determinantes sociales de la salud y alcanzar los resultados definidos en estos el marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud. Comprende un conjunto de intervenciones, procedimientos, actividades e insumos, los cuales se ejecutan complementaria a otros planes de beneficios, buscando la articulación con otros recursos disponibles en el territorio, de modo que se garantice la armonización de recursos del Sistema de Salud y de otros sectores que concurran en la afectación positiva de los determinantes sociales de salud.

Por otra parte, el artículo 9 de la Resolución en referencia, establece que el Plan de Intervenciones Colectivas – PIC, además de regirse por los principios generales del sistema de seguridad social en salud, está orientada particularmente por los principios de: (i) Plan Estatal (*es dirigido y administrado por el Estado a cargo de los Departamentos, Distritos y Municipios*); (ii) Gratuidad (*las intervenciones que se hacen no tienen costo para la población*) y, (iii) Territorialidad (*se rige por los procesos de autonomía y poder local*).

En lo que refiere a su contratación, la Resolución en referencia, dispuso que estos planes deben ser contratados por las entidades territoriales destinatarias con las instituciones que tengan capacidad técnica y operativa, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 15 y cumpliendo con la normatividad en materia de contratación estatal, cuando a ello haya lugar, y de conformidad con la siguiente priorización:

- La entidad territorial contratará con las Empresas Sociales del Estado e IPS indígenas ubicadas en el territorio siempre y cuando tengan la capacidad técnica y operativa.

<sup>6</sup>Idem.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 21 de mayo de 2021, Radicado 250002336000 201501315 01.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00*06496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

- Cuando las instituciones prestadoras de servicios de salud públicas ubicadas en el territorio no estén en capacidad de ejecutar algunas acciones del PIC, la entidad territorial podrá contratadas con Empresas Sociales del Estado de municipios vecinos o con aquellas que por su ubicación geográfica estén en mejor capacidad de garantizar el acceso de la población a dichas intervenciones.
- En el evento de que las Empresas Sociales del Estado del territorio o de municipios vecinos, no cuenten con la capacidad técnica y operativa, o no haya presencia de estas en el territorio, la entidad territorial podrá contratar las acciones del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas con universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza privada y otras entidades privadas cuyo objeto social esté relacionado con la prestación de las acciones que se contraten y cumplan los criterios definidos en el artículo 15 de la presente resolución. En estos casos se acudirá a los parámetros de selección previstos en la normativa vigente sobre la materia.

Conforme a lo antes visto, podemos establecer que la contratación del PIC- tiene un orden de prioridad frente a su ejecutor- contratista, estableciéndose que en primera medida se debe dar prioridad a las Empresas Sociales del Estado e IPS indígenas ubicadas en el territorio siempre que cuenten con la capacidad técnicas y operativa. Ahora, en caso de que estas instituciones no cuenten con la respectiva capacidad técnica y operativa, será posible que se puedan contratar con las Empresas Sociales del Estado de otros municipios o con aquellas que estén en mejor capacidad; finalmente, de no existir capacidad por parte de estas, será posible que se pueda contratar con otro tipo de organizaciones e instituciones siempre que su objeto social este relacionad con la prestación de las acciones y que cumplan con los criterios técnicos y operativos que se exigen por la Resolución.

Otro aspecto por resaltar frente a la contratación de plan de intervenciones colectivas es el que atañe su periodicidad, la cual, está sujeta a una continuidad, por ello, se indicó por la Resolución en su artículo 16 que su contratación se debe realizar a más tardar el 31 de marzo de cada vigencia.

Entonces, de acuerdo con las características y finalidades de este plan de intervenciones colectivas, se puede concluir que esta clase de acuerdos o bilaterales- se ubica en la categoría o plano de un verdadero contrato y no en la de un convenio, esto bajo el entendido que lo que se realiza es una verdadera contraprestación de servicios en materia de salud pública por parte de las entidades ejecutoras, y no de una relación de asociación o cooperación sin intereses o pagos económicos por su realización o actividad.

### 3.3. De la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos a través del procedimiento administrativo por contratación directa

Como bien se expuso en el punto 3.1.1 de la presente respuesta, la denominación del concepto de contrato interadministrativo no depende de la modalidad de selección que se utilice, sino de los sujetos que convergen en la relación negocial, por ello, pueden existir contratos interadministrativos que sean derivados de procedimientos concursales como la licitación pública o la selección abreviada y otros por la vía de la contratación directa.

En lo que respecta a la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos por la vía de la contratación directa, la Ley 1150 de 2007 establece por ejemplo en el artículo 2 numeral 4 literal C), que pueden celebrarse directamente "*contratos interadministrativos*", para aprovisionamiento de bienes y servicios, 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, a menos que, según las excepciones previstas en dicha Ley, deba adelantarse un procedimiento susceptible de pluralidad de oferentes<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Ley 1150 de 2007: «Artículo 2, numeral 4, literal c. [...] Se exceptúan los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiducianos 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 procesos de licitación pública o contratación abreviada de acuerdo con lo dispuesto por los numerales 1 y 2 del presente artículo».

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

De igual forma, en cuanto a la posibilidad de suscribir contratos interadministrativos de manera directa, el legislador también estableció, que se podrán suscribir dichos contratos directamente siempre que converjan los siguientes presupuestos, a saber: (i) El ejecutor contratista sea una Entidad Estatal o integre la Administración Pública; (ii) Siempre que las obligaciones derivadas del contrato tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos; (iii) No se trate de 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 entidades ejecutoras sean las Instituciones de Educación Superior 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.

Conforme a lo que se dispuso por la Ley 1150 de 2007, se puede establecer que aquellos contratos que correspondan a la tipología de *obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública* cuando las entidades ejecutoras sean las Instituciones de Educación Superior 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, son contratos interadministrativos que no podrán surtirse por la vía directa sino a través de las otras modalidades de selección como la licitación pública, selección abreviada, concursos de méritos o por la mínima cuantía. Además, no puede dejarse de lado el aspecto de la capacidad de la Entidad ejecutora, que si bien se indica en el literal c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 debe tener una relación directa entre las obligaciones y el objeto de la Entidad, consideramos que es un elemento de validez necesario -que- no solamente debe cumplirse cuando se contrata de manera directa sino cuando se contrata también a través de procesos concursales, pues no se percibe como una Entidad Estatal pueda participar en una convocatoria pública sin que su objeto esté relacionada con el objeto del futuro contrato a celebrarse, ello conllevaría claramente a un problema de falta de capacidad del contratista<sup>9</sup>.

De esa forma, dentro de la tipología de los contratos estatales encontramos una denominada contratos interadministrativos, que corresponde a los negocios jurídicos suscritos entre Entidades Estatales y que como bien se indicó no está concatenado a que se deriva de una sola modalidad de selección en especial.

La suscripción de contratos interadministrativos de obra, suministros, 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 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, debe estar precedida de licitación pública o selección abreviada; es decir, para estos casos, se introdujo una prohibición de contratista directamente, por lo que, las entidades allí mencionadas deberán participar en condiciones de igualdad en cualquiera de los procesos de selección que impliquen convocatoria pública, y solamente en los demás casos podrá acudir a la modalidad de contratación directa de acuerdo a lo explicado<sup>10</sup>.

Ahora, en lo que respecta en particular al plan de intervenciones colectivas, la Resolución No. 0518 de 2015 estableció una priorización para seleccionar su ejecutor, correspondiendo en primera medida a que sean seleccionadas las Empresas Sociales del Estado de la Entidad Territorial, ello, siempre que la mismas cuenten y acredite con la capacidad técnica y operativa para su ejecución. Entonces, siendo así, dicha contratación podrá realizarse por medio del procedimiento de la contratación directa bajo la causal de los *contratos interadministrativos*, siempre que se cumplan con las condiciones señaladas por la Ley 1150 de 2007 en su

<sup>9</sup> Este requisito de capacidad es resaltado como necesario en cualquier relación interadministrativa indistintamente la modalidad de selección o el régimen jurídico aplicable, ver concepto del 26 julio de 2026 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00102-00.

<sup>10</sup> González, E. (2023). *Los contratos estatales, el proceso de selección y la modificación de los contrato*. (1ª ed.) Colección Externado – Tirant Derecho.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

numeral 4 literal c), así, como lo que dispone la Resolución No. 0518 de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social.

### 3.4. Ley de garantías electorales y su finalidad.

La Ley 996 de 2005, conocida como "Ley de Garantías Electorales", se suma al andamiaje de orden constitucional y legal que se ha ocupado de evitar la injerencia inadecuada de intereses particulares en el ejercicio de la función pública. Esta ley tiene como propósito evitar cualquier tipo de arbitrariedad, de ventaja injustificada, de uso irregular de los recursos del Estado en las campañas o falta de garantías en la elección presidencial. En esta medida, introduce limitaciones para realizar nombramientos, postulaciones, contrataciones o cualquier otro tipo de actividad que implique destinación de recursos públicos bajo el devenir propio de las entidades estatales. En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional ha abordado la definición de la Ley de Garantías Electorales. De esta manera, explica que tiene como propósito:

*" (...) la definición de reglas claras que permitan acceder a los canales de expresión democrática de manera efectiva e igualitaria. El objetivo de una ley de garantías es definir esas reglas.*

*(...) Una ley de garantías electorales<sup>11</sup> es una guía para el ejercicio equitativo y transparente de la democracia representativa. Un estatuto diseñado para asegurar que la contienda democrática se cumpla en condiciones igualitarias y transparentes para a los electores. Una ley de garantías busca afianzar la neutralidad de los servidores públicos que organizan y supervisan las disputas electorales, e intenta garantizar el acceso igualitario a los canales de comunicación de los candidatos. Igualmente, una ley de garantías debe permitir que, en el debate democrático, sean las ideas y las propuestas las que definan el ascenso al poder, y no el músculo económico de los que se lo disputan"*

En este contexto, la Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes y, paralelamente, se incluyen restricciones en el actuar de los servidores públicos, evitando interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos en aspiraciones electorales.

### 3.5. Restricciones de la Ley de garantías electorales en materia contractual teniendo en cuenta el tipo de elección.

La Ley de Garantías electorales contiene restricciones en materia contractual dependiendo el tipo de elección a surtir, para ello, se tiene una restricciones de forma particular que sólo aplican en los casos de elecciones para elegir Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 33 de la Ley 996 de 2005; y otras restricciones que aplican para cualquier elección de cargos de elección popular (Art.38 de la Ley 996 de 2005).

Sobre estos periodos y las restricciones que abarcan, el Consejo de Estado, ha manifestado que, la interpretación sistemática de las disposiciones consagradas en los artículos 33 y el parágrafo del artículo 38 de la ley 996 de 2005 lleva a concluir que dichas normas contienen restricciones y prohibiciones para periodos preelectorales diferentes; la primera, de manera específica para los cuatro meses anteriores a la elección presidencial; y la segunda, de manera más genérica para los cuatro meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular a que se refiere la ley—incluido el de Presidente de la República; de manera que dichas restricciones no se excluyen sino que se integran parcialmente, lo que permite concluir que en periodo preelectoral para elección de Presidente de la República, a todos los entes del Estado, incluidos los territoriales, se aplican las restricciones de los artículos 33 con sus excepciones, así como las del parágrafo del artículo 38. En cambio, para elecciones en general, excluyendo las correspondientes a Presidente de la República, a las autoridades territoriales allí mencionadas como es el caso del Municipio de Bucaramanga sólo se le aplican las restricciones contenidas en el parágrafo del artículo 38<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 1153 de 2005.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

### 3.5.1. Restricciones contractuales para el período de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

El artículo 33 de la Ley 996 de 2005 establece;

*"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".*

Conforme al texto en referencia, esta prohibición contempla a todas las Entidades del Estado incluidos los Municipios, a los cuales les queda prohibido realizar cualquier contratación directa durante el período electoral para la elección presidencial. Este período inicia cuatro (4) meses antes a la elección y se extiende incluso hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso<sup>13</sup>.

Esta restricción implica: No poder celebrar cualquier contrato que devenga de un proceso que se realice directamente, esto es, cualquier sistema que no implique convocatoria pública y la posibilidad de pluralidad de oferentes<sup>14</sup>. Por lo tanto, cualquier proceso de contratación que no implique convocatoria pública y participación de oferentes queda restringido durante este período. Ahora, indistintamente el régimen de contratación aplicable por el Ente del Estado, esta restricción no se sujeta sólo aquellas sometidas a la Ley 80 de 1993, sino a todas las Entidades del Estado indistintamente su régimen de contratación<sup>15</sup>. Por este motivo, los procesos de contratación que se lleven a cabo en regímenes como el del Decreto 092 de 2017, quedan prohibidos siempre que su celebración y adelantamiento no impliquen llevar a cabo un proceso competitivo o por convocatoria pública con participación de proveedores.

Finalmente, el Consejo de Estado<sup>16</sup>, ha precisado, que la prohibición temporal a la contratación directa impuesta por la norma citada incluye tanto la celebración o suscripción del contrato proveniente de este mecanismo de selección, como el proceso en sí mismo. Por lo tanto, durante la época en que rige esta restricción, las entidades y los organismos del Estado NO deben abstenerse solamente de *suscribir* contratos originados en este procedimiento de selección, sino también de iniciar o continuar, según el caso, este tipo de procesos de contratación.

**Asuntos que no hacen parte de la restricción en contratación para el período de elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.**

Se encuentran exentos de la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005, los siguientes casos señalados directamente por la norma;

<sup>13</sup> El artículo 190 de la Constitución Política establece que el presidente de la República será elegido para un periodo de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación tres semanas después, en la que solo participarán los dos candidatos con más votaciones.

<sup>14</sup> El Consejo de Estado, ratificó que, para los efectos de la "Ley de Garantías Electorales" y, especialmente, para la prohibición o restricción temporal contenida en su artículo 33, debe entenderse por "contratación directa" cualquier sistema de selección o procedimiento de contratación utilizado por las entidades estatales que no incluya la convocatoria pública, en alguna de sus etapas<sup>14</sup>, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

<sup>15</sup> Se establece que el artículo 33 de la ley 996 hace referencia expresa a los destinatarios de la prohibición, señalando que son "todos los entes del Estado" expresión que envuelve a los diferentes organismos o entidades autorizadas por la ley para suscribir contratos. El vocablo "todos" que utilizó el legislador, comprende, en consecuencia, sin distinción del "régimen jurídico, forma de organización o naturaleza, su pertenencia a una u otra rama del poder público o su autonomía"<sup>15</sup>, a la totalidad de los entes del Estado. Es decir, la prohibición cobija a cualquier ente público que eventualmente pueda a través de la contratación directa romper el equilibrio entre los partidos y los candidatos a las elecciones presidenciales. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 8 de mayo de 2018, radicado No. 11001-03-06-000-2018-00095-00(2382).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

- a. La contratación que deba realizarse en lo referente a la defensa y seguridad del Estado<sup>17</sup>.
- b. Los contratos de crédito público<sup>18</sup>.
- c. Los requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y de desastres.
- d. 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.
- e. Y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.

Debe precisarse que NO se encuentran restringidos los procesos de contratación y suscripción de contratos que se deriven de procedimientos que impliquen convocatoria pública y participación de proponentes como lo son: licitación pública; selección abreviada; concurso de méritos y procedimientos por mínima cuantía, e incluso los que se deban adelantar por el Decreto 092 de 2017 siempre que impliquen convocatoria pública y participación de proponentes.

#### Contratos o convenios que deban suscribirse con ocasión a una decisión judicial.

No hacen parte tampoco de la restricción del artículo 33, aquellos contratos o convenios que deban suscribirse con ocasión a un fallo judicial, esto en la medida que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia<sup>19</sup>.

#### 3.5.2. Restricciones contractuales comunes para cualquier cargo de elección popular.

El inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, indica;

*“Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, 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”.*

Esta restricción contractual, contempla la prohibición de celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, restricción que abarca la necesaria participación de algunas de las Entidades que se indican por la norma, esto es, Entidades Territoriales del Orden Departamental, Distrital o Municipal, incluyendo sus entidades descentralizadas. Quiere decir lo anterior, que las restricciones a la suscripción de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos se aplican ya sea que éstos se proyecten celebrar entre entidades del nivel territorial exclusivamente o entre estas (*entidades del nivel territorial*) y organismos o entidades del nivel nacional<sup>20</sup>.

Un aspecto importante para tener en cuenta es el que atañe así en la restricción de la norma en referencia también se entienden incluidos los *contratos interadministrativos*. Al respecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente ha sostenido en diversas asesorías jurídicas pero especialmente en la Circulares Externas Única No.2 de 2022 y No.3 de 2023, que esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley

<sup>17</sup> Para el Consejo de Estado, Bajo presupuesto, la gestión contractual relacionada con la defensa y seguridad del Estado es aquella vinculada a “la necesaria continuidad de actividades en que está comprometida la supervivencia de las instituciones y la seguridad del Estado”. Sala de Consulta y Servicio Civil, 14 de marzo de 2006, radicado No. 11001-03-06-000-2006-00030-00(1731).

<sup>18</sup> Tener en cuenta para esta tipología, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, así como el Decreto 2681 de 1993, en todo lo relacionado con la contratación de operaciones de crédito público.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 15 de noviembre de 2007, expediente número 1863.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de junio de 2010, radicado No. 11001-03-06-000-2010-00066-00(2011).

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas.

Sin embargo, debe advertirse que el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, en proceso de nulidad simple bajo el radicado No. 11001-03-26-000-2023-00139-00 (70.313) mediante auto del 4 de octubre de 2024 - confirmado el 17 de enero de 2025, resolvió medida cautelar de suspensión provisional sobre el numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, para lo cual sostuvo;

" (...)

*10) En ese orden de ideas, si el legislador no diferenció al establecer la prohibición o la restricción, mal haría el reglamento en aplicar un efecto expansivo o extensivo para incluir una categoría no cobijada con la limitación, motivo por el cual es pertinente diferir a la sentencia el estudio acerca de si la finalidad de la norma y su justificación, incorporada en el acto administrativo demandado, permiten mantenerla en el ordenamiento jurídico o, por el contrario, si es necesario declarar su invalidez. Entonces, con independencia del propósito loable o plausible de la disposición ya que, procura que no se usen los recursos estatales para incidir o afectar la contienda electoral, no cabe duda de que la entidad demandada incorporó en la prohibición una categoría que no quedó comprendida expresa e inequívocamente en la ley, razón suficiente para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, circunstancia por la cual deberá definirse en la sentencia si el acto administrativo demandado fue expedido con falta de competencia, si excedió la potestad reglamentaria y, finalmente, si desconoció las normas en que debió fundarse.*

#### RESUELVE:

*1º) Decrétase la suspensión provisional parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, concretamente, los siguientes apartes normativos: i) el inciso segundo 2 que dispone: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán*

*en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas" y, ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso cuarto "contratos" y "En este sentido, la prohibición que establece el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito".*

Ahora, el 17 de octubre de 2025, el Consejo de Estado profirió sentencia en este proceso, en la que finalmente declaró la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de 2022 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, concretamente, de los siguientes apartes normativos, el inciso tercero que dispone: "Esta restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas" y, ii) la expresión y el siguiente párrafo contenidos en el inciso quinto "contratos" y "En este sentido, la prohibición que establece el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos y/o convenios, que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito".

Dentro de las consideraciones que tuvo en cuenta el Consejo de Estado para declarar la nulidad parcial, se transcriben las siguientes:

" (...)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

2) La Sala advierte que de la simple confrontación o cotejo entre el numeral demandado y el parágrafo 1º del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 se observa una trasgresión del ordenamiento jurídico superior, en tanto que el legislador circunscribió la prohibición a los "convenios interadministrativos", mientras que la circular demandada la hace extensiva a los "contratos interadministrativos" por la vía hermenéutica o analógica, al grado tal que se indica en el numeral censurado que la "restricción es aplicable tanto a los convenios como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido".

3) Al respecto, es pertinente anotar que, si bien existe un género denominado "contrato estatal" al cual pertenecen varias especies entre ellas las de contratos y convenios interadministrativos<sup>9</sup>, lo cierto es que, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 hacen énfasis en el adjetivo "interadministrativo" sin que se incorpore una distinción o diferenciación clara entre contrato y convenio; no obstante, con la expedición de la Ley 489 de 1998 el legislador ahondó en la diferenciación entre los conceptos de "convenio" y "contrato" interadministrativos, lo cual ha servido de fundamento para que esta Sección<sup>10</sup> lo mismo que la Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>11</sup> de esta Corporación, hayan realizado la distinción entre uno y otro negocio jurídico, para diferenciarlos en su naturaleza, contenido y alcance, con independencia de que, se reitera, sean contratos estatales.

b) En ese orden de ideas, si el legislador no diferenció al instituir la prohibición o la restricción, mal haría el reglamento en aplicar un efecto expansivo o extensivo para incluir una categoría no cobijada con la limitación<sup>13</sup>, por cuanto esa ampliación de la restricción desborda el marco reglamentario y, en últimas, modifica el contenido y alcance de la ley, por cuanto cobija con la proscripción un tipo de negocio jurídico que el legislador no contempló expresa e inequívocamente.

c) Por su parte, la entidad demandada justifica la ampliación de la prohibición en el hecho de que tanto los convenios como los contratos interadministrativos se rigen por el mismo procedimiento de selección, esto es, el de contratación directa; de igual forma, aduce que no existe una distinción o diferenciación clara en la ley que permita distinguirlos.

d) La Sala se aparta de esa hermenéutica porque legal y jurisprudencialmente los contratos y convenios interadministrativos tienen contenidos y alcances disímiles, como lo ha puesto de presente la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación y esta Sección en múltiples pronunciamientos; por consiguiente, la circunstancia de estar sometidos al mismo procedimiento de selección (contratación directa) no es razón suficiente para generar o justificar su equiparación, menos aún con efectos expansivos en materia restrictiva o prohibitiva.

4) La jurisprudencia constitucional se ha referido al ejercicio debido y a los límites de la potestad reglamentaria; sobre el particular, es particularmente relevante advertir que la Rama Ejecutiva del Poder Público debe limitarse o circunscribirse a desarrollar la ley y subordinarse a su contenido y alcance, de modo que no le está permitido introducir normas que no se desprendan natural y lógicamente de sus disposiciones, ampliar o restringir el sentido de la ley, así como tampoco puede suprimirla o modificarla ni reglamentar materias que estén reservadas a ella, pues, en estos supuestos excedería sus competencias e invadiría las asignadas por la Constitución Política al legislador.

5) En esa perspectiva, con independencia del propósito loable o plausible de la disposición ya que, procura que no se usen los recursos estatales para incidir o afectar la contienda electoral, no cabe duda de que la entidad demandada incorporó en la prohibición una categoría que no quedó comprendida expresa e inequívocamente en la ley, razón suficiente para invalidar parcialmente el acto demandado porque desconoció las normas en que debió fundarse y, por lo tanto, se configura la primera causal de nulidad de que trata el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), esto es, un vicio de contenido por infracción directa con el ordenamiento jurídico superior. En ese entendimiento entonces, es claro que la norma demandada no solo contraviene el inciso primero del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 sino también el principio de legalidad previsto en el artículo 6 de la Constitución Política, así como también las garantías de legalidad y de tipicidad insitas en el derecho constitucional fundamental del debido proceso reglado en el artículo 29 Superior.

6) De igual manera, es particularmente relevante advertir que la norma demandada es parcialmente nula en tanto que, con apoyo en el artículo 38 de la Ley 996 de 2005 introdujo una limitación que no fue instituida expresa e inequívocamente por parte del legislador; por manera que, el reglamento desconoció, además, los principios de legalidad y de tipicidad aplicables a este tipo de normas de naturaleza restrictiva o que establecen prohibiciones o limitaciones; sin embargo, esta declaración de nulidad no limita o interfiere con las restricciones a la contratación pública previstas en el artículo 33 *ibidem*<sup>17</sup>, las cuales se mantienen incólumes por ser un precepto legal vigente y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1153 de 2005<sup>18</sup>, por lo tanto, está amparado del atributo de la cosa juzgada constitucional regulada en el artículo 243 de la Constitución Política y en los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia – LEAJ)".

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Ahora, de igual manera, en el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, cursa proceso de nulidad simple bajo el radicado No. 11001-03-26-000-2025-00016-00 (72.424), a través del cual se busca se declare la nulidad parcial del numeral 16.2 de la Circular Externa Única Versión No.3 de 2023, por medio de la cual, la Agencia Nacional de Contratación Pública incluyó como restricción contractual dentro del párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 tanto a los convenios como los contratos interadministrativos, teniendo como fundamento entre otras cosas, los apartados que sirvieron de base en la circular externa única No.2 numeral 16.2. En este proceso judicial, el día 6 de noviembre de 2025 se decretó medida cautelar de suspensión provisional de los apartados cuestionados de la Circular Externa Única, tal como se transcribe a continuación:

" (...)

**RESUELVE**

*PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional de los apartes cuestionados del inciso segundo del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, según el cual " esta restricción es aplicable (...) como a los contratos interadministrativos, toda vez que, al no existir definición legal que diferencie el concepto de convenio del concepto de contrato, la denominación prevista por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para tal fin se entenderán en el mismo sentido. Es así como el Decreto 1082 de 2015 trata indistintamente a los convenios y contratos interadministrativos, al establecer la contratación directa como la modalidad de selección para la contratación entre entidades públicas a través de estas dos figuras jurídicas", por las razones expuestas en precedencia.*

*SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional de la expresión "contratos" y del párrafo "[e]n este sentido, la prohibición que establece el párrafo del artículo 38 de la Ley de Garantías consiste en evitar que los recursos del Estado se ejecuten para lograr apoyos indebidos mediante la suscripción de contratos (...) que, para efectos de la Ley de Garantías, tienen la misma connotación y propósito", contenidos en el inciso cuarto del numeral 16.2 de la Circular Externa única, versión 3 del 27 de diciembre de 2023, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por las razones expuestas de manera precedente".*

Por tal motivo, podemos concluir frente a este punto lo siguiente; (i) en cuanto a las disposiciones y efectos del inciso segundo del numeral 16.2 de la Circular Externa Única de No.2 de 2022 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia, las mismas fueron declaradas nulas por el Juez Contencioso, por lo que los efectos de dicha decisión son los dispuestos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, esto es, tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes con efectos ex tunc ( retroactivos); y (ii) en lo que refiere a los efectos de las disposiciones del numeral 16.2 inciso segundo de la Circular Externa Única No.3 de 2023 de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia, lo mismos se encuentran suspendidos provisionalmente<sup>21</sup>.

**Asuntos que no hacen parte de la restricción en contratación para el período de elecciones de congreso de la República.**

Precisado las restricciones aplicables para este período, pasaremos a indicar los asuntos contractuales que no hacen parte de estas restricciones, lo anterior, con fundamento en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

- No se encuentra prohibido los convenios interadministrativos que deban celebrarse con ocasión a una orden judicial. Esto en la medida que la obligatoriedad y la fuerza vinculante de las sentencias ejecutoriadas proferidas por los funcionarios investidos del poder judicial emanan de la autonomía conferida a estos por la Constitución y del derecho que tienen los ciudadanos al acceso y oportuna administración de justicia<sup>22</sup>.
- No se encuentran restringidos los otros tipos contractuales distintos a los interadministrativos.

**3.6. De las orientaciones sobre la aplicación de la Ley de garantías electorales según lo expuesto por la Secretaría Jurídica en la circular No.31 de 2025.**

<sup>21</sup> El artículo 237 de la Ley 1437 de 2011, contempla la prohibición de reproducción del acto suspendido o anulado. Ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la anulación o suspensión.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de noviembre de 2007. Expediente número 1863.

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

La Secretaría Jurídica en el marco de sus competencias funcionales, emitió con ocasión al proceso electoral que se surtirá en la vigencia fiscal 2026, la circular No. 31 del 2 de julio de 2025, en la cual, impartió orientaciones sobre las restricciones y prohibiciones en materia contractual con ocasión al proceso electoral programado, allí, por ejemplo, se indicó con precisión los asuntos y tipos contractuales que se encuentran restringidos con ocasión al tipo de elección y el periodo en el cual iniciaría su restricción de contratación, como a su vez, lo asuntos que se encuentran exentos de su aplicación.

Por ello, de acuerdo con el periodo electoral en el que nos encontramos y hasta tanto no culminen los otros periodos electorales que se integran dentro y posteriormente al proceso electoral actual, no se podrán suscribir los bilaterales que se mencionan por el inciso 1 del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, esto es, convenios interadministrativos que impliquen la ejecución de recursos públicos.

### 3.7. Del análisis y conclusiones efectuadas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre la contratación del Plan de Intervenciones Colectivas PIC durante el periodo de restricciones de la Ley de garantías electorales.

En el año 2018, el Ministro de Salud y Protección Social, elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio de Civil del Consejo de Estado acerca del alcance de las prohibiciones previstas en los artículos 33 y 38 de la Ley 996 de 2005, y en particular, a la posibilidad de contratar la prestación de servicios de salud de la población pobre no asegurada y el plan de intervenciones colectiva con instituciones públicas prestadoras de estos servicios.

Dentro de los interrogantes planteados por el Ministro de Salud y Protección Social, se encontraba el atinente así con base en las excepciones dispuestas por el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 podían las entidades territoriales como entidades sanitarias y las Empresas Sociales del Estado en su carácter de entidades hospitalarias, celebrar entre si contratación directa para llevar a cabo la contratación de los servicios antes referenciados.

Pues bien, para resolver la consulta sobre el alcance o no de la excepciones y la determinación de si era o no posible suscribir estos bilaterales en periodos de las restricciones electorales, el Consejo de Estado analizó y concluyó lo que en extenso se pasa a transcribir:

*"(...) b) De las excepciones contenidas en el artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Las prohibiciones descritas en precedencia no son absolutas, pues la misma ley establece una serie de excepciones a través de las cuales se pretende evitar la inactividad o paralización de los servicios que presta el Estado para cumplir con sus cometidos.*

*En este punto debe destacarse que la Sala ha puntualizado que las excepciones que contiene el inciso segundo del artículo 33 son taxativas y su interpretación debe ser de carácter restrictivo. Dentro de la excepción que consagra el inciso 2º del artículo 33, se encuentran los contratos que "deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias." En este orden de ideas, debe la Sala clarificar el concepto de entidades sanitarias al que alude la disposición en comento, para lo cual es preciso acudir a lo normado en el Decreto 780 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", cuyo artículo 2.8.8.1.1 3., trae las siguientes definiciones para el Sistema de Salud Pública:*

*"Artículo 2.8.8.1.1.3. Definiciones. Para efectos de la aplicación del presente Capítulo, se adoptan las siguientes definiciones: Autoridades Sanitarias. Entidades jurídicas de carácter público con atribuciones para ejercer funciones de rectoría, regulación, inspección, vigilancia y control de los sectores público y privado en salud y adoptar medidas de prevención y seguimiento que garanticen la protección de la salud pública. Entidades Sanitarias. Entidades del Estado que prestan servicios sanitarios o de sanidad con el propósito de preservar la salud humana y la salud pública. (...)"*

*En virtud a la conceptualización que contiene el anterior precepto, es indudable que las entidades que presten servicios tendientes a preservar la salud pública o humana deben ser consideradas como entidades sanitarias y en principio estarían exceptuadas de la prohibición de contratación directa. No obstante, en lo que respecta a la habilitación de las entidades sanitarias y hospitalarias para celebrar contratación directa, esta Sala en el Concepto 1839 de 26 de julio de 2007 fijó la hermenéutica respecto de dicha excepción:*

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo Z-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

*"... la excepción que habilita las entidades sanitarias y hospitalarias a vincular personal a la nómina estatal y celebrar, durante los cuatro meses anteriores a la elección, contratos directamente, debe entenderse circunscrita a la necesidad de conjurar situaciones de emergencia que puedan afectar la salubridad pública como elemento del orden público y social, por ejemplo, "la adquisición de un insumo esencial para la prestación de un servicio (...) que mientras se adelanta el trámite de la licitación pública (...)". Así lo entendió la Corte Constitucional que al estudiar la constitucionalidad de estas normas, manifestó que las excepciones de limitación protegen "diversos tipos de urgencias de defensa, salud, educación, infraestructura vial y de servicios públicos y ecológicas" y declaró inexecutable la expresión "adicionalmente se exceptúan aquellos gastos inaplazables e imprescindibles que afecten el normal funcionamiento de la administración", por ser demasiado amplia e indeterminada y permitir incluir numerosas excepciones que desdibujarían la prohibición original." (Subrayas fuera de texto original)*

*Así las cosas, la posibilidad de contratación directa por excepción por parte de las entidades hospitalarias de carácter público, debe ser entendida solo en aquellos eventos en que ocurran emergencias sanitarias o de salubridad que requieran la atención o prestación inmediata y oportuna de los servicios de salud; en otros términos, las excepciones a la limitación de contratación propugnan porque el Estado a través de su red hospitalaria no vea limitado su actuar en la prestación de los servicios de salud en eventos catastróficos o de urgencia que se presenten.*

*Por tanto, las anteriores salvedades no pueden extenderse a los contratos que habitual y ordinariamente celebran las entidades territoriales con las entidades hospitalarias, ya que dichos órganos deben planear y desarrollar su gestión contractual con suficiente antelación para que no sea cobijada por la prohibición de contratación que establece la ley de garantías".*

*" (...) De acuerdo con el anterior marco normativo, las entidades territoriales – departamentos y municipios – deberán garantizar los servicios de salud a la población pobre no asegurada, para lo cual deben celebrar los correspondientes convenios interadministrativos o contratos con las Empresas Sociales del Estado que hayan sido habilitadas o cuenten con la capacidad técnica y operativa, o en su defecto, con los particulares, quienes brindarán la atención a dicha población. Por tanto, las entidades territoriales no pueden ser consideradas como entidades sanitarias, pues no ostentan tal carácter, en virtud a las competencias que les han sido asignadas.*

*Para el desarrollo del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), relacionado con acciones de promoción y prevención de la salud de la población, las entidades territoriales deben celebrar los contratos para tal fin con las Empresas Sociales del Estado que cuenten con capacidad técnica y operativa ubicadas en su territorio, o en su defecto, con Empresas Sociales del Estado de municipios vecinos y cuando estas no cuenten con capacidad técnica y operativa podrá contratarse con instituciones prestadoras de servicios de salud privadas, organizaciones no gubernamentales y universidades que estén situadas en el municipio, y que tengan la capacidad para adelantar dicha labor.*

*La prestación de los servicios de salud antes enunciados requieren de la correspondiente gestión contractual por parte de las entidades territoriales, lo que implica que de forma oportuna deben diseñar el proceso contractual, de manera que el mismo no surja de una actuación improvisada y carente de planificación, que se vea limitado por la prohibición establecida en la ley de garantías".*

*" (...) iii.) Conclusiones*

*De acuerdo con las normas analizadas, la prohibición de contratación prevista en la Ley de garantías es de carácter temporal (4 meses antes de la elección), se circunscribe a la contratación directa y a los contratos interadministrativos que realicen todos los Entes estatales. Estas prohibiciones se extienden a los Gobernadores, Alcaldes municipales y/o distritales, Gerentes o Directores de Entidades descentralizadas del orden Departamental, Distrital o Municipal de celebrar convenios interadministrativos para ejecutar recursos públicos, con lo cual se pretende evitar que la actividad contractual de las entidades públicas se desarrolle en favor de quienes participan en los certámenes electorales, con la finalidad que estos se desarrollen de manera transparente e imparcial.*

*Se excluyen de la anterior limitación las entidades públicas que presten servicios destinados a preservar la salud pública o humana, solamente en aquellos eventos en que ocurran emergencias sanitarias o de salubridad que requieran la atención o prestación inmediata y oportuna de los servicios de salud, en los cuales podrán celebrar contratación directa. La prestación de los servicios de salud para la población no asegurada, así como el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas (PIC), requiere de la celebración del correspondiente convenio interadministrativo o contrato por parte de las entidades territoriales con las Empresas Sociales del Estado que cuenten con la capacidad para ello y que estén ubicadas en el municipio, o en su defecto con particulares habilitados para su prestación.*

*Finalmente, la Sala llama la atención a las entidades territoriales a las que les corresponde contratar los servicios de salud objeto de la presente consulta, para que en forma oportuna y con la debida antelación, a través de un ejercicio de planeación, prevean las contingencias que se puedan derivar de la limitación que sobre la gestión contractual impone la ley de garantías, lo cual no es una situación imprevisible, razón por la cual se les exhorta para que en lo sucesivo planeen con la debida anticipación la celebración de los contratos y convenios correspondientes para la prestación de esos servicios, observando las limitaciones que impone el ordenamiento jurídico. Con fundamento en las anteriores consideraciones,*

La Sala RESPONDE:

[www.bucaramanga.gov.co](http://www.bucaramanga.gov.co)

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

1. ¿Al entrar en vigencia la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, pueden los entes territoriales suscribir convenios interadministrativos con las Empresas Sociales del Estado, para prestar servicios de salud a la población no asegurada y las acciones de salud que se brindan a la colectividad a través del Plan de Intervenciones Colectivas PIC, teniendo en cuenta que es el legislador quien ha ordenado esa contratación y que por ende la misma no emana de la autonomía de la voluntad de los contratantes?

2. ¿Al confluir para las elecciones presidenciales las restricciones contempladas en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y las restricciones establecidas en el artículo 33 ibídem, pueden los Entes territoriales como entidades sanitarias que son y las Empresas Sociales del Estado en su carácter de Entes Hospitalarios celebrar entre si contratación directa, es decir, convenios interadministrativos, con el fin de cumplir con la obligación legal de prestar servicios de salud, acogiéndose a la excepción establecida en el artículo 33 de la referida Ley?

Por su unidad temática, la Sala contestará las dos preguntas formuladas en los siguientes términos:

*Durante la vigencia de la restricción prevista en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, las entidades territoriales no pueden suscribir convenios interadministrativos con las Empresas Sociales del Estado para la prestación de los servicios de salud a la población no asegurada, así como tampoco para el desarrollo y ejecución del Plan de Intervenciones Colectivas, de conformidad por lo expuesto en este concepto. Se exceptúa de la anterior prohibición la prestación de los servicios de salud en aquellos eventos en que ocurran emergencias sanitarias o de salubridad que requieran la atención o prestación inmediata y oportuna de los mismos.*

*Debe precisarse que el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007 no habilita a las entidades territoriales para inobservar las prohibiciones que en materia de contratación establece la Ley de Garantías Electorales. Esta norma solamente dispone que las entidades territoriales pueden contratar con un sujeto calificado – Empresas Sociales del Estado o en su defecto con instituciones prestadoras de salud habilitadas- la prestación de los servicios de salud para la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda, con lo cual se garantiza su prestación. Además, toda vez que las entidades territoriales no son entidades sanitarias, no pueden suscribir convenios interadministrativos con las Empresas Sociales del Estado para la prestación de los servicios de salud. Por lo tanto, no les es aplicable la excepción prevista en el artículo 33 de la Ley 909 de 2005<sup>23</sup>.*

Conforme a lo transcrito, podemos señalar que el Consejo de Estado para arrimar a la conclusión y respuesta dada a través de su Sala de Consulta, tuvo como fundamento los siguientes puntos : (i) las excepciones de contratación que se encuentran establecidas por el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 en cuanto a la contratación de las entidades hospitalarias y sanitarias, debe entenderse bajo una interpretación restrictiva sólo para lo asuntos en que concurren emergencias sanitarias o de salubridad que requieran la atención o prestación inmediata y oportuna de los servicios de salud; entre otros términos, las excepciones a la limitación de contratación propugnan porque el Estado a través de su red hospitalaria no vea limitado su actuar en la prestación de los servicios de salud en eventos catastróficos o de urgencia que se presenten; (ii) el plan de intervenciones colectivas -PIC- bajo su estructura normativa a la que se encuentra sujeto, corresponden a aquellos servicios que se deben contratar ordinaria y habitualmente entre las entidades territoriales y las entidades hospitalarias, por lo que, las excepciones incluidas en el artículo 33 no cubija estos asuntos, ya que las entidades cuentan para ello con la suficiente antelación para planear y desarrollar su gestión a fin de que no se va afectada por las prohibiciones en materia electoral, y (iii) las entidades territoriales no se encuentran dentro del concepto de entidades sanitarias según definición del Decreto 780 de 2015

### 3.8. Respuestas y conclusiones.

En concordancia con lo desarrollado en los puntos anteriores, se proceda a dar respuesta al objeto de su solicitud en los siguientes términos:

- (i) Conforme al proceso electoral en el que nos encontramos actualmente y las prohibiciones que rigen para ello en materia contractual, no será posible durante este período y hasta la culminación de los periodos electorales ordinarios que se integran durante y posteriormente a esta elección - según calendario electoral 2026, suscribir *convenios interadministrativos* para la ejecución de recursos

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 12 de junio de 2028, radicación No. 11001-03-06-000-2018-0043-08

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA	No. Consecutivo 2-S-SJ-202511-00106496
OFICINA PRODUCTORA: SECRETARÍA JURÍDICA Código TRD:9000	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

públicos, salvo las excepciones que aplican al caso en particular según se explicó en el acápite 3.5.2.

- (ii) Atendiendo las características y especificaciones en las que se estructura el esquema de contratación del Plan de Intervenciones Colectivas, se puede concluir que esta clase de acuerdos o bilaterales- se ubica en la categoría o plano de un verdadero contrato y no en la de un convenio, esto bajo el entendido que lo que se realiza es una verdadera contraprestación de servicios en materia de salud pública por parte de las entidades ejecutoras y no de una relación de asociación o cooperación sin intereses o pagos económicos por su realización o actividad. Por lo tanto, al pertenecer más la categoría de un contrato, su contratación para este período electoral en el que nos encontramos y hasta antes del 31 de enero de 2026 no se encuentra restringida, ya que los contratos interadministrativos no hacen parte del alcance de la restricción del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, ello, como bien se desarrolló dentro del acápite 3.5.2.

Ahora, la Contratación del Plan de Intervenciones Colectivas -PIC- al ser catalogada como de aquellas prestaciones ordinarias y habituales en materia de salud que deben ser contratadas por las entidades territoriales con la suficiente antelación y gestión, no se enmarcan dentro de los asuntos excepcionales que trae la Ley 996 de 2005 en su artículo 33, pues, aquellos, sólo están previstos para los eventos en que ocurran emergencias sanitarias o de salubridad que requieran la atención o prestación inmediata y oportuna de los servicios de salud y no pueden extenderse a los contratos que habitual y ordinariamente celebran las entidades territoriales con las entidades hospitalarias; por tal razón, su contratación quedaría restringida para el periodo electoral que inicia a partir del 31 de enero de 2026<sup>24</sup>.

Ahora para determinar si este contrato puede o no llevarse a cabo a través de la vía de la contratación directa por la causal de "contratos interadministrativos" según ítem C) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, será necesario que la Secretaría de Salud valide si se da o no cumplimiento a los requisitos que la Ley dispuso para su procedencia según se explicó en el acápite 3.3, así como el cumplimiento que se exige sobre la capacidad técnica y operativa de la ESE del Municipio acorde a las disposiciones de la Resolución No. 0518 de 2015. De cumplirse estas disposiciones será posible su contratación por la vía de un contrato interadministrativo a través del procedimiento de la contratación directa.

Finalmente, es de indicar, que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, en el entendido que la competencia de esta Secretaría Jurídica, se encuentra delimitada en establecer una unidad de criterio jurídico, sobre la interpretación, aplicación de las normas y expedición de los actos administrativos que competen a las diferentes dependencias de la administración, más no a la resolución de casos particulares.



Jairo Ignacio Lozano Castaño  
Secretario Jurídico

Revisó: Ivan Mauricio Álvarez Arango/ Abg. Asesor Despacho

Proyectó: Ruben Dario Rojas Herrera/ Abg. Cps No. 2381 de 2025 /

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 20 de febrero de 2006, radicación No. 11001-03-06-000-2006-00026-00(1727).