



FORMATO PQRS

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA – Principio de Moralidad – Principio de transparencia

El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está orientada hacia el servicio de los intereses generales y se fundamenta en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Asimismo, conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, las acciones administrativas deben llevarse a cabo con transparencia.

ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN – Ley 2294 de 2023

El artículo 200 de la Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, estableció el deber de formular una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, la protección de los derechos humanos, los recursos públicos, así como generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y el cuidado del medio ambiente.

De este modo, la estrategia de la lucha contra la corrupción incluye las dimensiones de la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho de acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, *la transparencia en la contratación y gestión pública*, la innovación pública y la prevención, detección, gestión y sanción de riesgos y hechos de corrupción.

DECRETO 1600 DE 2024 – Estrategia de lucha contra la corrupción

En la búsqueda de fortalecer una estrategia de lucha contra la corrupción se expidió el Decreto 1600 de 2024. [...] El Capítulo 3º, Sección 1º, Título 4º, Parte 1º, Libro 2º del Decreto 1081 de 2015, que fue modificado por el Decreto 1600 de 2024, tiene como objeto: “[...] establecer los lineamientos, mecanismos y directrices necesarios para la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, la confianza ciudadana y el Estado social de derecho, garantizar la protección de los derechos humanos relativos a la protección de los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y protección del medio ambiente. Asimismo, procura fomentar una cultura de revalorización y cuidado de lo público, a través de herramientas de transparencia, fortalecimiento de la veeduría ciudadana, acceso efectivo a la información, participación ciudadana y debida diligencia en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción” -artículo 2.1.4.3.1.1-.

ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS – Decreto 1600 de 2024 – Inaplicación



FORMATO PQRS

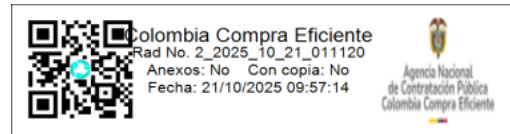
Conforme al artículo 69 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 30 de 1992, se ha considerado que los entes universitarios no son entidades que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden, por tanto, considerarse entidades descentralizadas, sino que gozan de un régimen especial. Por tanto, no hacen parte del ámbito de aplicación del artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1600 de 2024. Lo anterior en medida que los entes universitarios autónomos no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público el orden nacional ni en el territorial.

Aunque el inciso segundo de la norma citada dispone que “Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, darán pleno cumplimiento a las obligaciones consagradas en el presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública [...]”, ello sólo aplica a las entidades de la rama ejecutiva exceptuadas del EGCAP. En consecuencia, dichos entes universitarios no están obligados a aplicar el artículo 2.1.4.3.2.1 *ibidem* dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 1600 de 2024, lo cual no obsta para que –en el marco de su autonomía y al acoger criterios de buenas prácticas– lo adapten en sus manuales de contratación en el momento que lo estimen adecuado.



FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 21 de Octubre de 2025



Señor

Alexis Ferley Bohórquez Pérez Sierra

juridica@unitropico.edu.co

Yopal, Casanare

Concepto C – 1456 de 2025

Temas: FUNCIÓN ADMINISTRATIVA – Principio de Moralidad – Principio de transparencia / ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN – Ley 2294 de 2023 / DECRETO 1600 DE 2024 – Estrategia de lucha contra la corrupción / ENTES UNIVERSITARIOS AUTÓNOMOS – Decreto 1600 de 2024 – Inaplicación

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_10_07_011155

Estimado señor Bohórquez Pérez Sierra:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 7 de octubre de 2025, en la cual –para efectos del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1600 de 2024– realiza las siguientes preguntas:

“1. ¿Están obligadas las universidades estatales u oficiales que no pertenecen a la Rama Ejecutiva del poder público en desmedro de su autonomía adoptar en sus manuales de contratación las directrices



FORMATO PQRSD

contenidas en el artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 de 2024, especialmente en lo relacionado con el fortalecimiento de los análisis de mercado para la fijación objetiva de precios?

2. ¿Debe entenderse que estas obligaciones solo aplican a entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, distrital y territorial, conforme al artículo 2.1.4.3.1.2 del mismo decreto?

3. ¿Debe interpretarse que las universidades estatales u oficiales con régimen especial, por virtud de su autonomía universitaria y exclusión del régimen de la Ley 80 de 1993 de acuerdo con lo dictado en la Sentencia C-547 de 1994, no están comprendidas dentro del ámbito obligatorio de aplicación del artículo 2.1.4.3.2.1?

4. ¿Cuál es el alcance de la expresión 'instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación' contenida en el artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1600 de 2024? ¿Dicha expresión incluye a los entes autónomos como las universidades estatales con régimen especial reconocido por la jurisprudencia constitucional?

5. ¿Puede entenderse que, para universidades estatales u oficiales, las directrices contenidas en el artículo 2.1.4.3.2.1 tienen un carácter orientador y no vinculante, y que su incorporación a los manuales de contratación es facultativa, en atención a la autonomía universitaria?

6. ¿Resulta obligatoria la incorporación del párrafo 1 del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 de 2024 por parte de universidades estatales, o puede interpretarse como una guía general de buenas prácticas aplicables conforme a la estructura interna y régimen especial de cada institución?

7. ¿Puede afirmarse que la expresión 'deberán incorporar estas directrices en sus manuales de contratación' contenida en el párrafo 1 del artículo 2.1.4.3.2.1 debe interpretarse conforme al principio de autonomía de las universidades y al artículo 69 de la Constitución, como una obligación para quienes están sujetos al régimen general, y no para quienes tienen régimen contractual especial?

8. ¿Colombia Compra Eficiente ha emitido algún pronunciamiento, concepto u orientación previa sobre la aplicabilidad del artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1600 de 2024 a entidades con régimen especial y autonomía constitucional, como las universidades estatales y el Banco de la República? En caso de no haberlo hecho, ¿se encuentra previsto por parte de esa entidad la expedición de algún documento interpretativo o guía que clarifique el alcance de dicha norma frente a este tipo de sujetos excluidos de la Rama Ejecutiva?".

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver



FORMATO PQRS

casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 2.1.4.3.2.1 del Decreto 1081 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 1600 de 2024, aplica a los entes universitarios autónomos?

II. Respuesta:

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, el artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015 –modificado por el Decreto 1600 de 2024– está dirigido a las entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público. Además, dispone que las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación deben cumplir las obligaciones del presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública.

En los temas no regulados por dicho régimen, no se aplica lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, por lo que las demás disposiciones deberán aplicarse, de acuerdo con su estructura orgánica y la normativa aplicable a su



FORMATO PQRS

funcionamiento. Con respecto a las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas el citado artículo dispone que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, aplicarán en sus planes y políticas, las líneas de acción contenidas en el presente Capítulo, conforme a lo regulado en el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023 (Respuesta a la pregunta 2).

En contraste, conforme al artículo 69 de la Constitución Política de 1991 y la Ley 30 de 1992, se ha considerado que los entes universitarios no son entidades que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden, por tanto, considerarse entidades descentralizadas, sino que gozan de un régimen especial. Por tanto, no hacen parte del ámbito de aplicación del artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1600 de 2024. Lo anterior en la medida que los entes universitarios autónomos no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público el orden nacional ni en el territorial.

Aunque el inciso segundo de la norma citada dispone que “Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, darán pleno cumplimiento a las obligaciones consagradas en el presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública [...]”, ello sólo aplica a las entidades de la rama ejecutiva exceptuadas del EGCAP (Respuesta a la pregunta 4). En consecuencia, dichos entes universitarios no están obligados a aplicar el artículo 2.1.4.3.2.1 *ibidem* dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 1600 de 2024, lo cual no obsta para que –en el marco de su autonomía y al acoger criterios de buenas prácticas– lo adapten en sus manuales de contratación en el momento que lo estimen adecuado (Respuesta a las preguntas 1, 3, 5, 6 y 7).

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y



FORMATO PQRS

disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. Ello sin perjuicio de las orientaciones específicas de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República sobre los temas de su competencia.

Finalmente, se informa al peticionario que este concepto es fundador de línea en el tema objeto de consulta, por lo que no existen antecedentes previos. Al margen de la orientación brindada en el presente oficio, la ANCP – CCE no tiene pensado expedir algún documento interpretativo o guía que clarifique el alcance del Decreto 1600 de 2024 a sujetos excluidos de la Rama Ejecutiva, ya que dicho reglamento no fue iniciativa del Sector Administrativo de Planeación Nacional (Respuesta a la pregunta 8).

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está orientada hacia el servicio de los intereses generales y se fundamenta en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Asimismo, conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, las acciones administrativas deben llevarse a cabo con transparencia.

El artículo 200 de la Ley 2294 de 2023 estableció el deber de formular una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, la protección de los derechos humanos, los recursos públicos, así como generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y el cuidado del medio ambiente¹.

¹ "Artículo 200. *Estrategia nacional de lucha contra la corrupción.* Con el propósito de fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente, el Gobierno nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

La Estrategia tendrá como dimensiones la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho al acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública y la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.

El Gobierno nacional en cabeza de la Secretaría de Transparencia y las Subcomisiones Técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, serán responsables de la coordinación, elaboración y evaluación de la



FORMATO PQRS

De este modo, la estrategia de la lucha contra la corrupción incluye las dimensiones de la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho de acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y gestión pública, la innovación pública y la prevención, detección, gestión y sanción de riesgos y hechos de corrupción.

En la búsqueda de fortalecer una estrategia de lucha contra la corrupción se expidió el Decreto 1600 de 2024. El Capítulo 3º, Sección 1º, Título 4º, Parte 1º, Libro 2º del Decreto 1081 de 2015, que fue modificado por el reglamento citado, tiene como objeto: “[...] establecer los lineamientos, mecanismos y directrices necesarios para la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, la confianza ciudadana y el Estado social de derecho, garantizar la protección de los derechos humanos relativos a la protección de los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y protección del medio ambiente. Asimismo, procura fomentar una cultura de revalorización y cuidado de lo público, a través de herramientas de transparencia, fortalecimiento de la veeduría ciudadana, acceso efectivo a la información, participación ciudadana y debida diligencia en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción” –artículo 2.1.4.3.1.1–.

El ámbito o campo de aplicación de este capítulo está regulado en el artículo 2.1.4.3.1.2 que señala que sus reglas están dirigidas a las entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva

Estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción. La Red Nacional de Observatorios Anticorrupción y el Departamento Nacional de Planeación prestarán apoyo técnico para su formulación, monitoreo y seguimiento.

En el proceso de formulación de la Estrategia se realizará una evaluación de la capacidad institucional y misional de las entidades públicas, del funcionamiento de las instancias e instrumentos de planeación existentes para la lucha contra la corrupción, y de las debilidades de articulación y coordinación interinstitucional. Así mismo, en el desarrollo de esta estrategia se promoverá la implementación de las disposiciones previstas en la Ley 1712 de 2014 frente al diseño, promoción e implementación de la política pública de acceso a la información pública y la Ley 2195 de 2022 en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción, el control y monitoreo constante del riesgo de corrupción, así como la pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción.

Parágrafo 1º. En la estrategia se contemplarán los mecanismos para el seguimiento y control de los recursos públicos administrados mediante fondos o patrimonios autónomos.

Parágrafo 2º. La Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción, la Comisión Nacional de Moralización, las Comisiones Regionales de Moralización y las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar recomendaciones durante la formulación y evaluación de la Estrategia.

Parágrafo 3º. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno nacional formulará y adoptará la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción”.



FORMATO PQRS

del Poder Público². Además, dispone que las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación deben cumplir las obligaciones del presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública.

En los temas no regulados por dicho régimen, no se aplica lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, por lo que las demás disposiciones deberán aplicarse, de acuerdo con su estructura orgánica y la normativa aplicable a su funcionamiento. Con respecto a las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas el citado artículo dispone que en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo, aplicarán en sus planes y políticas, las líneas de acción contenidas en el presente Capítulo, conforme a lo regulado en el precitado artículo 200 de la Ley 2294 de 2023.

En el capítulo referido, el artículo 2.1.4.3.2.1 indica que las entidades definidas en el artículo 2.1.4.3.1.2 del decreto, deberán garantizar acciones en desarrollo de la gestión contractual a su cargo, sin perjuicio de las demás obligaciones legales y reglamentarias, a saber:

“a) Verificar la existencia de situaciones de control. En los términos de los artículos 260 y 261 del Código de Comercio, de las personas jurídicas oferentes y/o de los proponentes plurales. Quienes se presenten como proponentes en procesos de selección adelantados por las entidades destinatarias del presente Capítulo, en el término máximo de tres (3) días después del momento en que se cierre definitivamente la presentación de ofertas, deberán poner de presente la existencia o no de situaciones de control de las que participen y, en particular, si son contratantes, controladas o comparten alguna de estas condiciones con otras personas que se encuentren participando en el mismo procedimiento de

² “Artículo 2.1.4.3.1.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de este Capítulo rigen en todo el territorio nacional y se aplicarán en todos los organismos, entidades y empresas del Estado del orden nacional y pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, darán pleno cumplimiento a las obligaciones consagradas en el presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública. En los aspectos no regulados por dicho régimen, no se aplicará a ellas lo dispuesto en el artículo 2.1.4.3.2.1, las demás disposiciones deberán aplicarse de conformidad con su estructura orgánica y la normativa aplicable a su funcionamiento.

Las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas, en el marco de su autonomía y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica de Plan de Desarrollo, aplicarán en sus planes y políticas, las líneas de acción contenidas en el presente Capítulo, en virtud de lo señalado por el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023”.



FORMATO PQRS

contratación. Para el caso de los proponentes plurales, deberán indicar si las personas que los conforman se encuentran en alguna de las situaciones descritas anteriormente. Para el caso de los proponentes plurales, deberán indicar si las personas que los conforman se encuentran en alguna de las situaciones descritas anteriormente.

Las entidades contratantes examinarán la existencia de las circunstancias antes descritas, con base en la información proporcionada por los oferentes y en la que reposa en los expedientes públicos registrados ante las Cámaras de Comercio, con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en el artículo 8° de la Ley 80 de 1993.

Cuando, en desarrollo del análisis mencionado se adviertan circunstancias que pudieran implicar afectaciones a la libertad de concurrencia o competencia, o a la pluralidad real de oferentes dentro del proceso de selección correspondiente, la entidad contratante deberá evaluar la necesidad de poner tales situaciones en conocimiento de los entes de control competentes y, de ser necesario, solicitar su acompañamiento preventivo. La Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, se articulará con las entidades competentes con el fin de generar los mecanismos necesarios para mitigar los riesgos de corrupción que puedan advertirse como consecuencia del análisis dispuesto en este literal.

b) Aplicar buenas prácticas para la contratación transparente. Las entidades deberán garantizar que las guías y manuales definidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para la definición de criterios que permitan garantizar la pluralidad de oferentes, se apliquen en la organización.

En consecuencia, en los documentos del proceso deberá dejarse constancia que en la estructuración se tuvieron en cuenta las prácticas recomendadas por Colombia Compra Eficiente.

c) Fortalecer los análisis de mercado para la fijación objetiva de precios. En la elaboración del análisis de mercado para fijar los precios, deberán realizarse estudios públicos y abiertos, que permitan un análisis comparativo de los precios de referencia para alcanzar valores de mercado favorables y mayor eficiencia en el gasto. En esa medida, y con el fin de mitigar sobrecostos, en la definición de presupuestos a partir de cotizaciones no se podrán realizar consultas cerradas ni direccionadas a grupos reducidos de empresas y se verificará la ausencia de inhabilidades e incompatibilidades de las empresas que coticen. En todo caso, en los documentos del proceso debe quedar constancia del proceso que permitió la determinación del precio, el mecanismo seleccionado para fijarlo y la justificación de esa elección”.



FORMATO PQRS

Lo anterior deberá ser incorporado por parte de las entidades definidas en el artículo 2.1.4.3.1.2 en los manuales de contratación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 1600 de 2024 –parágrafo 1–. Asimismo, serán incorporadas por parte de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas en el marco de su autonomía contemplada en el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 –parágrafo 2–.

ii. La Constitución Política de Colombia consagra en el artículo 69, por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades establezcan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley; y por otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que corresponde dictar al Congreso³. En desarrollo de lo anterior, se expidió la Ley 30 de 1992, mediante la cual se regularon aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales, la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable. Asimismo, en el artículo 57 se consignó que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación⁴. En el mismo sentido, estableció en el artículo 93 que los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales se regirán por las normas del derecho privado⁵.

De otro lado, la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración Pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de esta⁶, catalogándolos como entidades públicas de

³ "Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado".

⁴ "Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley".

⁵ "Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos".

⁶ "Artículo 39. Integración de la Administración Pública. La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano".



FORMATO PQRS

carácter autónomo a las que aplica un régimen especial⁷. Al respecto, en la sentencia C-1019 de 2012, la Corte Constitucional señaló:

“El régimen especial de las universidades públicas y oficiales se justifica en el hecho de que estas instituciones manejan recursos públicos y a que a través suyo se promueve directamente el servicio público de la educación, por lo cual es fundamental establecer canales de articulación con el Estado y la sociedad en aras de que esta misión se cumpla adecuadamente. Además, como entes públicos, a las universidades se les exige el cumplimiento de la obligación de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la C.P. para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Aunque se establezca la participación de representantes del Estado en sus órganos de gobierno, la normatividad y la jurisprudencia han reconocido que lo anterior no significa que dichas instituciones hagan parte de la administración central o descentralizada, o se conviertan por ello en órganos dependientes y bajo el control de tutela del Estado, pues las universidades estatales por su carácter de entes autónomos no conforman ninguna de las ramas del poder ni pueden formar parte de la administración nacional⁸. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político⁹.

En armonía con lo anterior, se ha considerado que los entes universitarios no son entidades que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden, por tanto, considerarse entidades descentralizadas, sino que gozan de un régimen especial. Lo anterior fue señalado por el Consejo de Estado de la siguiente manera¹⁰:

“Ahora bien, en la disposición legal [art. 57 de la Ley 30/92] se menciona que las universidades estatales u oficiales están vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación del sector educativo, en donde la jurisprudencia constitucional ha dejado en claro que es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de directrices educativas, y no como organismos supeditados al poder ejecutivo, de manera que deben actuar con independencia del mismo, sin

⁷ “Artículo 40. Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012. M.P. Mauricio González.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 16 de diciembre de 2008. Exp. 16.297. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia



FORMATO PQRS

estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía. [...]

La situación se modificó con el actual marco constitucional en donde se estableció [art. 69] la garantía a la autonomía universitaria, para que pudieran darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con el régimen especial que previera la Ley para las universidades del Estado, por lo cual se despojaban del control de tutela que ejercía el ejecutivo sobre ellas, con el fin de garantizar la independencia académica en la educación superior, sin ningún tipo de injerencia del poder público.

Lo anterior hizo que dejaran de pertenecer a la rama ejecutiva y por supuesto no hicieran parte de las demás [legislativa y judicial], al convertirse en organismos autónomos que cumplen funciones estatales de trascendental importancia para la nación, sin perder la calidad de entidades públicas [...]"¹¹.

De este modo, la diferenciación entre universidades públicas y entidades descentralizadas radica, entre otras cosas, en la autonomía de la que aquellas gozan. Esto, en la medida en que a las universidades públicas no les aplica un elemento característico de la descentralización denominado control de tutela, sobre el cual, en sentencia C-727 del 21 de junio de 2000, la Corte Constitucional señaló:

"La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968".

En suma, la descentralización involucra el ejercicio de un control de tutela que no puede aplicarse a los entes universitarios autónomos, motivo por el cual, si bien son entes del Estado, no son ni pueden ser asimiladas a entidades descentralizadas y tampoco encuadran en el concepto de entidad territorial. De esta manera, respecto al régimen contractual de las universidades estatales, el



FORMATO PQRS

artículo 93 de la Ley 30 de 1992 establece que será el derecho privado, rigiéndose, por ende, por las normas civiles y comerciales. En tal sentido, estas universidades son entidades de *régimen especial* en materia contractual, por estar exceptuadas de la aplicación del EGCAP. En efecto, el artículo 93 prescribe:

“Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos.

PARÁGRAFO. Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan”.

Teniendo en cuenta lo anterior, las universidades estatales u oficiales no hace parte del ámbito de aplicación del artículo 2.1.4.3.1.2 del Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 1600 de 2024. Lo anterior en medida que los entes universitarios autónomos no pertenecen a la rama ejecutiva del poder público el orden nacional ni en el territorial. Aunque el inciso segundo de la norma citada dispone que “Las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las demás instituciones sometidas a regímenes especiales de contratación, darán pleno cumplimiento a las obligaciones consagradas en el presente Capítulo en aquellos aspectos en los que deban aplicar el régimen general de contratación pública [...]”, ello sólo aplica a las entidades de la rama ejecutiva exceptuadas del EGCAP. En consecuencia, dichos entes universitarios no están obligados a aplicar el artículo 2.1.4.3.2.1 *ibidem* dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del Decreto 1600 de 2024, lo cual no obsta para que –en el marco de su autonomía y al acoger criterios de buenas prácticas– lo adapten en sus manuales de contratación en el momento que lo estimen adecuado.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución



FORMATO PQRS

de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con los aspectos puntuales del tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones. Ello sin perjuicio de las orientaciones específicas de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República sobre los temas de su competencia.

Finalmente, se informa al peticionario que este concepto es fundador de línea en el tema objeto de consulta, por lo que no existen antecedentes previos. Al margen de la orientación brindada en el presente oficio, la ANCP – CCE no tiene pensado expedir algún documento interpretativo o guía que clarifique el alcance del Decreto 1600 de 2024 a sujetos excluidos de la Rama Ejecutiva, ya que dicho reglamento no fue iniciativa del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículos 84, 109, 150, 209, 267 y 355.
- Ley 80 de 1993, artículos 8, 9, 24, 25, 26, 30, 39, 41 y 77.
- Ley 130 de 1994, artículo 14.
- Ley 489 de 1998, artículos 3 y 96.
- Constitución Política de 1991, artículos 69 y 209.
- Ley 30 de 1992, artículos 57 y 93.
- Ley 80 de 1993, artículo 8.
- Ley 152 de 1994, artículo 32.
- Ley 489 de 1998, artículos 39 y 40.



FORMATO PQRS

- Ley 1437 de 2011, artículo 3.
- Ley 2294 de 2023, artículo 200.
- Decreto 1081 de 2015, artículos 2.1.4.3.1.1, 2.1.4.3.1.2 y 2.1.4.3.2.1.
- Decreto 1600 de 2024, artículo 1.
- Código de Comercio, artículos 260 y 261.

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Este y otros conceptos de la Subdirección de Gestión Contractual se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



FORMATO PQRSD

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE