

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Naturaleza jurídica – Régimen de contratación aplicable

[...] la Constitución Política de Colombia en su artículo 69, establece por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades establezcan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley; y por la otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que corresponde dictar al Congreso. 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 ibidem se consignó que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación.

[...] la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración Pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de esta, catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial. [...].

[...]

[...] 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.

[...]

[...] 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 artículo 93 de la Ley 30 de 1992 estableció condicionadamente, que será el derecho privado, rigiéndose, por ende, por las normas civiles y comerciales [...].

UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Aplicación del estatuto general – Obligaciones transversales - Limitaciones

[...] podría colegirse que los entes universitarios, sólo aplicarán un régimen especial de contratación –es decir, el derecho privado– siempre y cuando el objeto a contratar sea para el cumplimiento de sus funciones propias; pero por ejemplo, cuando actúen como contratistas de otras Entidades Estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo modifiquen o complementen–, estarán sujetas, sin que ello afecte su economía, a las reglas y restricciones que dicho estatuto contenga para ese tipo de situaciones.

[...]

[...] deberán cumplir unas obligaciones transversales al Sistema de Compra y Contratación Pública, entre ellas la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, la publicación de sus procedimientos de selección a través de la herramienta SECOP –en la

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

sección Régimen Especial–, hacer uso del clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas, reportar inhabilidades e incompatibilidades de sus proveedores, analizar el sector económico de los oferentes, acatar las prohibiciones contractuales dispuestas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales –Ley 996 de 2005–, entre otras.

[...]

[...]es importante precisar que la libertad reglamentaria de la actividad contractual a través de los manuales de contratación, no es absoluta, toda vez que, las entidades con un régimen especial deben hacerlo respetado la reserva legal de la que gozan ciertas materias. En tal sentido, asuntos como: i) los requisitos de existencia y validez del contrato, ii) causales de inhabilidad e incompatibilidad, iii) el principio de anualidad del gasto, y iv) restricciones al acceso a la administración de justicia para discutir las controversias contractuales, son, entre otros, temas cuya regulación está reservada al legislador y que, por tanto, no pueden reglamentar en su manual de contratación.

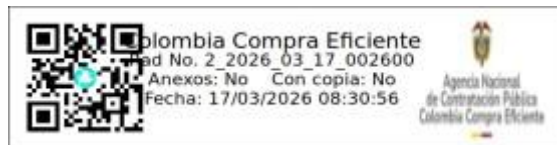
MANUALES DE CONTRATACIÓN – Método interpretativo – Vacíos normativos – Ausencia de regulación

[...] los vacíos de los manuales de contratación de las entidades con régimen especial no siempre se llenan de la misma manera, pues ello depende de las materias sobre las cuales exista ausencia de regulación en dicho reglamento y la ley que crea el régimen especial. En tal sentido, sin perjuicio del deber de cumplir ciertas obligaciones transversales a la contratación pública, los vacíos en los aspectos sustantivos y en la regulación del contrato se deben llenar con las normas civiles y comerciales, según el caso; los que tengan que ver con asuntos relacionados con el procedimiento administrativo se deben integrar con las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; los relacionados con las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades, con las disposiciones que las regulen, contenidas bien sea en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o en leyes complementarias.

[...] los vacíos en la definición o alcance de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal –a los que aluden los artículos 209 y 267 de la Constitución– deben llenarse con una interpretación integral de la carta política, así como con la jurisprudencia constitucional que exista sobre la materia, emanada de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado –cuando actúe como tribunal constitucional–.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 17 de marzo de 2026



Señor
Eliecer Candelo Viafara
rectoria@unipacifico.edu.co
Buenaventura, Valle del Cauca

Concepto C-166 de 2026

Temas: UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Naturaleza jurídica – Régimen de contratación aplicable / UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Aplicación del estatuto general – Obligaciones transversales – Limitaciones / MANUALES DE CONTRATACIÓN – Método interpretativo – Vacíos normativos – Ausencia de regulación

Radicación: Respuesta a consultas acumuladas con radicados Nos. 1_2026_02_06_001487 y 1_2026_02_06_001489

Estimando Señor Candelo:

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 sus peticiones acumuladas del 06 de febrero de 2026, que fueron remitidas por la Procuraduría General de la Nación mediante Oficio con Radicado No. R-2026-100-10043-01 del mismo mes y año. En dichas solicitudes, usted realiza la siguiente consulta:

“Teniendo en cuenta que la Universidad del Pacífico es una entidad pública sujeta al régimen de autonomía universitaria (Ley 30 de 1992) pero vinculada a los fines del Estado, solicito se me informe de manera detallada:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

1. Limitaciones al Régimen Privado: Si bien la universidad se rige por su propio Estatuto de Contratación (basado en el derecho privado), ¿qué principios de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 son de obligatorio cumplimiento y, por ende, qué conductas tiene prohibido omitir en sus procesos contractuales?
2. Prohibiciones Expresas: ¿Qué actos contractuales tiene estrictamente prohibido realizar la universidad según el régimen de inhabilidades e incompatibilidades aplicable a los servidores públicos y las entidades estatales?
3. Uso de Recursos Públicos: ¿Qué restricciones existen para la Universidad del Pacífico respecto a la suscripción de convenios interadministrativos y la subcontratación de actividades que deben ser ejecutadas directamente por la entidad?

[...]”. [sic]

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares 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 particulares y concretas mencionadas en su petición, pero señalando algunas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con los problemas jurídicos de su consulta.

1. Problema planteado:

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

De acuerdo con el contenido de su solicitud, le informamos que la misma se resolverá desde los siguientes interrogantes: i) ¿Qué disposiciones del Sistema de Compra y Contratación Pública deben observar las universidades públicas?; ii) ¿Qué aspectos no pueden regular las universidades públicas en sus manuales de contratación? y, iii) ¿A qué método de interpretación pueden acudir las universidades públicas, cuando presenten vacíos normativos o ausencia de regulación de ciertos temas en sus manuales de contratación?

2. Respuesta:

i) Inicialmente debe precisarse, que al regirse los procesos de contratación que adelanten las universidades públicas por el derecho privado, según lo condicionado en el artículo 93 de la Ley 30 de 1993, en el respectivo manual de contratación, estas desarrollarán las formas en la que adelantarán sus gestiones contractuales y garantizarán el cumplimiento de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la contratación estatal. De igual forma, tendrán la obligación tanto de indicar el contenido de las propuestas y los procedimientos de selección, como de realizar una descripción precisa del procedimiento, los plazos de las etapas y los criterios de evaluación y desempate, así como todos los criterios necesarios para garantizar la selección objetiva y la protección del interés general. Lo anterior, sin perjuicio de que algunas de estas reglas se establezcan, complementen o detallen en los documentos que se expidan en desarrollo de sus procedimientos contractuales.

En ese sentido, deberán cumplir unas obligaciones transversales al Sistema de Compra y Contratación Pública, entre ellas la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, la publicación de sus procedimientos de selección a través de la herramienta SECOP –en la sección Régimen Especial–, hacer uso del clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas, reportar inhabilidades e incompatibilidades de sus proveedores, analizar el sector económico de los oferentes, acatar las prohibiciones contractuales dispuestas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales –Ley 996 de 2005–, entre otras.

Sin embargo, sobre esta última obligación, resulta a bien aclarar que, al encontrarse actualmente vigente la restricción contractual dispuesta en el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

artículo 33 de la referida ley, tal y como lo indicó esta Agencia en la “Guía para la Gestión Contractual de Entidades Estatales con Régimen Especial”, “[...] todos los entes del Estado no podrán contratar de manera directa durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial, hasta la realización de la segunda vuelta si fuere el caso, esto incluye tanto a las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como aquellas entidades exceptuadas de la aplicación de ese régimen contractual[...]”. Estos temas, fueron desarrollados por esta Agencia en la referida guía.

ii) En lo concerniente a este aspecto, es importante precisar que la libertad reglamentaria de la actividad contractual a través de los manuales de contratación, no es absoluta, toda vez que, las entidades con un régimen especial, como es el caso de las universidades estatales, deben hacerlo respetado la reserva legal de la que gozan ciertas materias. En tal sentido, asuntos como: i) los requisitos de existencia y validez del contrato, ii) causales de inhabilidad e incompatibilidad, iii) el principio de anualidad del gasto, y iv) restricciones al acceso a la administración de justicia para discutir las controversias contractuales, son, entre otros, temas cuya regulación está reservada al legislador y que, por tanto, no pueden reglamentar en su manual de contratación.

ii) Para determinar el método interpretativo aplicable para llenar un vacío normativo o de regulación respecto de los manuales de contratación de los entes con un régimen especial de contratación –donde se encuentran las universidades públicas–, se precisa que existen *tres* –eventualmente *cuatro*– remisiones legales, que deben interpretarse sistemáticamente: i) la que se efectúa hacia el derecho privado la norma legal que constituye el régimen especial de la entidad correspondiente –por ejemplo, el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, el artículo 195, numeral 6, de la Ley 100 de 1993, el artículo 93 de la Ley 30 de 1992 o el artículo 19 de la Ley 805 de 2003, por mencionar algunos casos–; ii) la que prevén los artículos 2, 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011, los cuales disponen que las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– deben aplicarse en ausencia de lo establecido en leyes especiales; y iii) la que establece el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 respecto de la aplicación de

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

los principios de la función administrativa –artículo 209 C.P.– y de la gestión fiscal –artículo 267 C.P.–, así como del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal. iv) Ahora bien, excepcionalmente a algunas entidades de régimen especial de contratación se les faculta para hacer uso de ciertos contenidos propios de los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, caso en el cual, salvo que la norma que atribuya la facultad permita variar dichos contenidos, estos aspectos se regulan por las disposiciones del referido estatuto, sin que la entidad de régimen especial pueda modificar el alcance de dichas facultades.

Finalmente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las universidades públicas, debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. 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 de situaciones particulares corresponde a los interesados de adoptar la decisión y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

3. Razones de la respuesta

Las respuestas anteriores se sustentan en las siguientes consideraciones:

De manera preliminar, debe precisarse que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 69, establece, por una parte, una garantía de autonomía para que las universidades establezcan sus directivas y sus estatutos de acuerdo con la ley; y por la otra, la posibilidad de que cuenten con un régimen especial que corresponde dictar al Congreso¹. 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 ibidem se consignó que el

¹ "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".

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación².

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 esta³, catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial⁴. 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 nacional”⁵. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias

² “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”.

³ “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”.

⁴ “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”.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

arbitrarias e indebidas del poder político”⁶.

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 manera⁷:

“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 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 [...]”⁸.

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:

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012. M.P. Mauricio González.

⁷ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia del 16 de diciembre de 2008. Exp. 16.297. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“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 artículo 93 de la Ley 30 de 1992 estableció *condicionadamente*, que será el derecho privado, rigiéndose, por ende, por las normas civiles y comerciales, así:

“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”. [Énfasis fuera de texto]

De lo anterior podría colegirse que los entes universitarios, sólo aplicarán un régimen especial de contratación –es decir, el derecho privado– siempre y cuando el objeto a contratar sea para el cumplimiento de sus funciones propias; pero por ejemplo, cuando actúen como contratistas de otras Entidades Estatales regidas por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015 y demás normas que lo modifiquen o complementen–, estarán sujetas, sin que ello afecte su

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

economía, a las reglas y restricciones que dicho estatuto contenga para ese tipo de situaciones⁹.

Ahora bien, en el respectivo manual de contratación, las universidades públicas desarrollarán las formas en la que adelantarán sus gestiones contractuales y garantizarán el cumplimiento de los principios de la función pública, el control fiscal y los principios rectores de la contratación estatal. De igual forma, tendrán la obligación tanto de indicar el contenido de las propuestas y los procedimientos de selección, como de realizar una descripción precisa del procedimiento, los plazos de las etapas y los criterios de evaluación y desempate, así como todos los criterios necesarios para garantizar la selección objetiva y la protección del interés general. Lo anterior, sin perjuicio de que algunas de estas reglas se establezcan, complementen o detallen en los documentos que se expidan en desarrollo de sus procedimientos contractuales.

En ese sentido, deberán cumplir unas obligaciones transversales al Sistema de Compra y Contratación Pública, entre ellas la elaboración del Plan Anual de Adquisiciones, la publicación de sus procedimientos de selección a través de la herramienta SECOP –en la sección Régimen Especial–, hacer uso del clasificador de bienes y servicios de las Naciones Unidas, reportar inhabilidades e incompatibilidades de sus proveedores, analizar el sector económico de los oferentes, acatar las prohibiciones contractuales dispuestas en los artículos 33 y 38 de la Ley de Garantías Electorales –Ley 996 de 2005–, entre otras.

Sin embargo, sobre esta última obligación, resulta a bien aclarar que, al encontrarse actualmente vigente la restricción contractual dispuesta en el artículo 33 de la referida ley, tal y como lo indicó esta Agencia en la “Guía para la Gestión Contractual de Entidades Estatales con Régimen Especial”, “[...] todos los entes del Estado no podrán contratar de manera directa durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial, hasta la realización de la segunda vuelta si fuere el caso, esto incluye tanto a las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como aquellas entidades exceptuadas de la aplicación de ese régimen contractual[...]”. Estos temas, fueron desarrollados por esta Agencia en la referida guía¹⁰.

⁹ Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Sentencia del 28 de junio de 2012 con Radicado No. 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092), M.P. William Zambrano Cetina.

¹⁰ Este documento se encuentra disponible para su consulta [aquí](#).

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Por otra parte, es importante precisar que la libertad reglamentaria de la actividad contractual a través de los manuales de contratación, no es absoluta, toda vez que, las entidades con un régimen especial deben hacerlo respetado la reserva legal de la que gozan ciertas materias. En tal sentido, asuntos como: i) los requisitos de existencia y validez del contrato, ii) causales de inhabilidad e incompatibilidad, iii) el principio de anualidad del gasto, y iv) restricciones al acceso a la administración de justicia para discutir las controversias contractuales, son, entre otros, temas cuya regulación está reservada al legislador y que, por tanto, no pueden reglamentar en su manual de contratación¹¹.

En todo caso, se reitera que las reglas establecidas en los manuales o reglamentos internos de contratación son muy importantes, toda vez que las entidades se obligan a cumplir su contenido. Además, tratándose de un acto administrativo, concretamente de un reglamento, le aplican los atributos propios de estos tipos de actos, entre otras cosas, la presunción de legalidad y la regla de inderogabilidad singular del reglamento¹². En tal sentido, su contenido vincula

¹¹ Así lo sostuvo el Consejo de Estado: "Esta Sala, en sentido contrario al del tribunal, recuerda que las normas que establecen la manera como se perfecciona un contrato son de orden público, por tanto indisponibles por las partes, así que para las entidades excluidas de la Ley 80, un contrato existe si cumple las exigencias del ordenamiento privado; ni siquiera las del manual de contratación que expide cada hospital, ni las que prevean las partes en un contrato específico, porque los últimos no pueden reducirlas o adicionarlas, puesto que semejante acuerdo adolecerá de nulidad, al transgredir el derecho público de la nación.

Lo anterior explica por qué en el derecho privado las partes no pueden condicionar la existencia de un contrato, que por ley sea consensual, al hecho de que conste por escrito; ni uno que requiera escritura pública al hecho de que el acuerdo verbal sea suficiente. Esto significa que si la ley impuso formalidades especiales para que exista un contrato, las partes no sólo no pueden obviarlas, sino que tampoco las pueden incrementar o adicionar; y a la inversa, si la ley no estableció formalidades especiales para que exista determinado negocio, las partes no las pueden crear con ese propósito –aunque sí podrían hacerlo para otros efectos, pero no para que exista el acuerdo de voluntades-. Lo expresado hasta ahora debe entenderse en los siguientes sentidos:

a. Si la norma aplicable al contrato es la Ley 80, los requisitos de perfeccionamiento son los que ella establezca; de manera que las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad –que autorizan los arts. 13, 32 y 40- no pueden atenuar ni hacer más exigentes los que contempla.

b. Si la norma aplicable al contrato estatal es el derecho privado más los principios de la función administrativa, los requisitos de perfeccionamiento también son los que aquél establezca; por tanto, las partes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, tampoco pueden atenuar ni hacer más exigentes los que contempla.

c. Si la entidad excluida de Ley 80 profirió un reglamento o manual de contratación, para señalar con certidumbre la manera como contratará los bienes, obras y servicios de su interés, los requisitos de perfeccionamiento de sus contratos tampoco son disponibles por ese estatuto, porque esta materia está reservada a la ley. Por tanto, cuándo existe un contrato es un aspecto que define el derecho privado, y la entidad no lo puede alterar, ni para atenuar ni para hacer más exigentes los requisitos". (Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 8 de abril de 2014. Exp. 25.801 C.P. Enrique Gil Botero).

¹² "La fuerza vinculante de los reglamentos –tanto para los administrados como para la propia administración– surge del hecho de ser una norma jurídica, y de compartir la naturaleza del acto administrativo, luego, de allí también se desprende que se presuman legales y sean ejecutorios.

Por esta misma razón, la doctrina española –con especial fuerza– ha señalado que su observancia no queda al capricho del órgano que la expidió, pues si quisiera él lo puede desconocer. De algún modo, como acontece con todo acto administrativo, el acto cobra vida propia, y autonomía en relación con su propio creador. A este último evento se le denomina la inderogabilidad singular del reglamento, que no es otra cosa que la prohibición de insertarlo en un caso particular.

Esta tesis –de absoluta razonabilidad–, protege tanto al ciudadano como al ordenamiento jurídico en general, de la arbitrariedad de la administración, pues si se admitiera que pese a estar en vigencia un reglamento la propia administración

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

a la propia entidad que lo expidió y no puede desconocerlo a su capricho en casos específicos. Ello sin perjuicio de la posibilidad de expedir un nuevo manual o de modificar el existente.

De otro lado y por resultar conveniente para el tema objeto de consulta, se aclara que para determinar el método interpretativo aplicable para llenar un vacío normativo o de regulación respecto de los manuales de contratación de los entes con un régimen especial de contratación –donde se encuentran las universidades públicas–, se precisa que existen tres –eventualmente cuatro– remisiones legales, que deben interpretarse sistemáticamente: i) la que se efectúa hacia el derecho privado la norma legal que constituye el régimen especial de la entidad correspondiente –por ejemplo, el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, el artículo 195, numeral 6, de la Ley 100 de 1993, el artículo 93 de la Ley 30 de 1992 o el artículo 19 de la Ley 805 de 2003, por mencionar algunos casos–; ii) la que prevén los artículos 2, 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011, los cuales disponen que las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– deben aplicarse en ausencia de lo establecido en leyes especiales; y iii) la que establece el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 respecto de la aplicación de los principios de la función administrativa –artículo 209 C.P.– y de la gestión fiscal –artículo 267 C.P.–, así como del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal. iv) Ahora bien, excepcionalmente a algunas entidades de régimen especial de contratación se les faculta para hacer uso de ciertos contenidos propios de los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, caso en el cual, salvo que la norma que atribuya la facultad permita variar dichos contenidos, estos aspectos se regulan por las disposiciones del referido estatuto, sin que la entidad de régimen especial pueda modificar el alcance de dichas facultades.

En consecuencia, si el manual de contratación de la entidad de régimen especial no prevé normas –es decir, si tiene vacíos–¹³ sobre: i) los elementos de existencia y validez del contrato, ii) los vicios que pueden generar su anulación, iii) la tipología de los negocios jurídicos, iv) los criterios de interpretación de las estipulaciones contractuales, v) el concepto y los requisitos de la oferta, vi) las

que lo dictó lo pudiera inaplicar, aduciendo que si ella lo produjo entonces cuenta con la autoridad para desconocerlo, los abusos y la violación a sus propias reglas propiciaría el atropello y la corrupción”. (MARÍN CORTÉS, Fabián G. El reglamento como fuente del derecho administrativo. En: Las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. 2010. pp. 200-201).

¹³ Bien por la reserva legal de las materias o porque no las reguló.

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

formas de extinción de las obligaciones, vii) la responsabilidad contractual, y otras materias similares relacionadas con el régimen sustantivo del contrato, la ausencia de tales disposiciones en el reglamento interno de contratación de la entidad exceptuada debe suplirse con las normas del Código Civil y del Código de Comercio¹⁴, con la costumbre mercantil¹⁵ y con los principios generales que rigen las relaciones contractuales de los particulares, que ingresan dentro de la categoría de la *lex mercatoria*¹⁶.

Por el contrario, si el vacío del manual de contratación tiene que ver con asuntos asociados a los procedimientos administrativos, como: i) la forma de iniciar la actuación administrativa, ii) los derechos y deberes de las entidades y de los particulares en los procedimientos administrativos, iii) el trámite de las peticiones, iv) la notificación, comunicación o publicación de los actos administrativos, v) la presunción de legalidad, firmeza y ejecutoriedad de los actos administrativos, vi) los recursos contra los actos administrativos, etc. – asuntos que, como se dijo, gozan de reserva de ley–, la entidad de régimen especial debe aplicar el principio de subsidiariedad previsto en los artículos 2, 34 y 47 de la Ley 1437 de 2011, es decir, debe llenar tales lagunas con las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado, si lo que falta en el manual –precisamente porque está reservado a la ley– son normas que regulen las inhabilidades e incompatibilidades, en este caso sí se debe acudir a las disposiciones que las consagran y que establecen sus consecuencias, tanto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como en leyes complementarias. Por último, si excepcionalmente a la entidad de régimen especial se le habilita o faculta para hacer uso de disposiciones o prerrogativas establecidas en el

¹⁴ El artículo 1º del Código de Comercio establece que: “Los comerciantes y los asuntos mercantiles se regirán por las disposiciones de la ley comercial, y los casos no regulados expresamente en ella serán decididos por analogía de sus normas”; mientras que el artículo 2º señala que: “En las cuestiones comerciales que no pudieren regularse conforme a la regla anterior, se aplicarán las disposiciones de la legislación civil». Esto significa que en el derecho privado las normas comerciales prevalecen sobre las civiles en asuntos mercantiles.

¹⁵ La costumbre mercantil tendrá la misma autoridad que la ley comercial, siempre que no la contraríe manifiesta o tácitamente y que los hechos constitutivos de la misma sean públicos, uniformes y reiterados en el lugar donde hayan de cumplirse las prestaciones o surgido las relaciones que deban regularse por ella.

En defecto de costumbre local se tendrá en cuenta la general del país, siempre que reúna los requisitos exigidos en el inciso anterior” (art. 3 del Código de Comercio).

¹⁶ Dentro de tales principios se encuentran, por ejemplo, los principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales. Ver: <https://www.unidroit.org/spanish/principles/contracts/principles2010/blackletter2010-spanish.pdf>

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

referido estatuto, los vacíos respecto a su ejercicio se llenan con las disposiciones allí consagradas.

En síntesis, los vacíos de los manuales de contratación de las entidades con régimen especial no siempre se llenan de la misma manera, pues ello depende de las materias sobre las cuales exista ausencia de regulación en dicho reglamento y la ley que crea el régimen especial. En tal sentido, sin perjuicio del deber de cumplir ciertas obligaciones transversales a la contratación pública, los vacíos en los aspectos sustantivos y en la regulación del contrato se deben llenar con las normas civiles y comerciales, según el caso; los que tengan que ver con asuntos relacionados con el procedimiento administrativo se deben integrar con las normas de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; los relacionados con las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades, con las disposiciones que las regulen, contenidas bien sea en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o en leyes complementarias.

Ahora bien, los vacíos en la definición o alcance de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal –a los que aluden los artículos 209 y 267 de la Constitución– deben llenarse con una interpretación integral de la carta política, así como con la jurisprudencia constitucional que exista sobre la materia, emanada de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado –cuando actúe como tribunal constitucional–.

Finalmente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las universidades públicas, debe ser realizado por quienes tengan interés en ello. 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 de situaciones particulares corresponde a los interesados de adoptar la decisión 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 el tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse a un asunto particular y concreto, esta 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

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

con el principio de juridicidad. Así, cada Entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Constitución Política: Artículo 69
- Ley 30 de 1992. Artículo 57 y 93.
- Ley 489 de 1998. Artículo 39 y 40.
- Ley 996 de 2005. Artículo 33 y 38.
- Corte Constitucional. Sentencia C-727 del 21 de junio de 2000.
- Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Corte Constitucional. Sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012. M.P. Mauricio González.
- Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 16 de diciembre de 2008. Exp. 16.297. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.
- Consejo de Estado. Sala de consulta y Servicio Civil. Sentencia del 28 de junio de 2012 con Radicado No. 11001-03-06-000-2012-00016-00(2092), M.P. William Zambrano Cetina.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 8 de abril de 2014. Exp. 25.801 C.P. Enrique Gil Botero.
- Colombia Compra Eficiente. Guía para la Gestión Contractual de Entidades Estatales con Régimen Especial.
- MARÍN CORTÉS, Fabián G. El reglamento como fuente del derecho administrativo. En: Las fuentes del derecho administrativo. Texto inédito. 2010. pp. 200-201.

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente estudió el régimen de las universidades públicas, entre otros, en los conceptos C-481 de 9 de septiembre de 2021, C-204 del 12 de abril de 2022, C-675 de 6 de enero de 2022, C-759 de 22 de febrero de 2022, C-815 del 26 de noviembre de 2022, C-492 del 01 de octubre de 2024 Y C-1864 del 23 de diciembre de 2025. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>.

La sostenibilidad no es una opción, es una obligación. Por ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– te invita a realizar el **Curso de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**, una herramienta clave para fortalecer las capacidades de todos los compradores públicos, proveedores, servidores públicos y para generar mayor valor público. Accede al curso y aprende como implementar criterios sociales y ambientales en las diferentes etapas del proceso de contratación: <https://formacionvirtual.colombiacompra.gov.co/mod/page/view.php?id=3718>

De otro lado, te contamos que esta Agencia ha dado un paso decisivo en la estandarización y modernización del **sector social** con la expedición de las **Resoluciones 539, 540, 541, 952 y 953 de 2025, mediante las cuales adoptó Documentos Tipo** para las modalidades de selección de **licitación pública (versión 2), selección abreviada de menor cuantía, mínima cuantía, consultoría e interventoría**, promoviendo procesos más transparentes, eficientes competitivos y sostenibles en sectores estratégicos como educación, salud, cultura, recreación, deporte, institucional y vivienda. Consulta y descarga los documentos aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/normativa-y-relatoria/documentos-tipo>

Si quieres conocer más sobre la aplicación de Documentos Tipo puedes consultar la última versión de la **Guía para la comprensión e implementación de los Documentos Tipo de obra pública de infraestructura de transporte**. En esta actualización se incorporaron orientaciones prácticas dirigidas a entidades públicas, proveedores, organismos de control y demás interesados, con el propósito de facilitar la adecuada implementación de estos instrumentos en los procesos contractuales. Además se incluyeron lineamientos que orientan la implementación de los criterios ambientales y sociales incluidos en los documentos tipo: Consulta la guía aquí: <https://www.colombiacompra.gov.co/archivos/manual/guia-para-la->

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

[comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

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,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Nasly Yeana Mosquera Rivas Analista T2-06 de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Diana Lucía Saavedra Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE