**LEY DE GARANTÍAS ELECTORALES – Universidades públicas – Aplicación**

El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 - Ley de Garantías Electorales, establece una prohibición para los representantes legales de las entidades de orden territorial y los directores de las entidades descentralizadas del mismo nivel, en cuanto a la celebración de convenios o contratos interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección.

Para verificar si las universidades públicas están cubiertas por dicha prohibición, se hace necesario determinar su naturaleza jurídica, en la medida en que la disposición citada resulta aplicable a dos tipos de entidades públicas: las territoriales y las descentralizadas.

**UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Autonomía universitaria**

[…] La Constitución Política, en el 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 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, a través de la cual se regularon, básicamente, aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales2, la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable. Particularmente, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 les reconoce “el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

**UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Administración pública­­ – Descentralización administrativa – Ley de garantías electorales – Alcance prohibición**

[…] La Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de la Administración pública, catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial. En virtud de lo anterior, los entes universitarios no son entidades públicas que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden considerarse entidades descentralizadas.

La diferenciación entre universidades públicas y entidades descentralizadas radica en la autonomía de la que aquellas gozan, en la medida en que es incompatible con 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.

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 no son ni pueden ser asimiladas a entidades descentralizadas, y como tampoco encuadran en el concepto de ente territorial, no son destinatarias de la restricción a que alude la consulta.

Bogotá D.C., **09/09/2019 Hora 9:48:43s**

# N° Radicado: 2201913000006639

Señor

**Ciudadano**

Ciudad

**Radicación:** Respuesta a consulta # 4201912000004354

**Temas:** Convenios Interadministrativos, Ley de Garantías

**Tipo de asunto consultado:** Aplicación de la Ley de Garantías por parte de Universidades

Públicas de del orden nacional y territorial

Estimado señor,La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 27 de junio de 2019, término que fue ampliado el 12 de agosto de 2019 en ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 5 del artículo 3 y el numeral 8 del artículo 11 del Decreto 4170 de 2011.

# Problema planteado

“(…) viabilidad de aplicar o no la Ley de Garantías Electorales (por parte de) Universidades Públicas de carácter nacional y territorial”.

# Consideraciones

El parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 - Ley de Garantías Electorales, establece una prohibición para los representantes legales de las entidades de orden territorial y los directores de las entidades descentralizadas del mismo nivel, en cuanto a la celebración de convenios o contratos interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección, en los siguientes términos:

Parágrafo. 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 en las que participen los candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

Para verificar si las universidades públicas están cubiertas por dicha prohibición, se hace necesario determinar su naturaleza jurídica, en la medida en que la disposición citada resulta aplicable a dos tipos de entidades públicas: las territoriales y las descentralizadas.

Al respecto, la Constitución Política, en el artículo 69[[1]](#footnote-1), 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 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, a través de la cual se regularon, básicamente, aspectos como la naturaleza jurídica de las universidades estatales y oficiales[[2]](#footnote-2), la forma de organizarse y el régimen de contratación aplicable[[3]](#footnote-3). Particularmente, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 les reconoce “el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Posteriormente, la Ley 489 de 1998, al desarrollar la estructura y organización de la Administración pública, establece que los entes universitarios hacen parte integral de la Administración pública[[4]](#footnote-4), catalogándolos como entidades públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial[[5]](#footnote-5). 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”[[6]](#footnote-6). De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político[[7]](#footnote-7).

En virtud de lo anterior, los entes universitarios no son entidades públicas que hagan parte de la rama ejecutiva, ni pueden considerarse entidades descentralizadas. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta en sentencia del 16 de diciembre de 2008, con número de expediente 16297 y ponencia de la magistrada Martha Teresa Briceño de Valencia en igual sentido destacó:

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]](#footnote-8).

De este modo, la diferenciación entre universidades públicas y entidades descentralizadas radica en la autonomía de la que aquellas gozan, en la medida en que es incompatible con 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 no son ni pueden ser asimiladas a entidades descentralizadas, y como tampoco encuadran en el concepto de ente territorial, no son destinatarias de la restricción a que alude la consulta.

# Respuesta

El parágrafo del artículo 38 de la ley de garantías electorales, que restringe la celebración de contratos y convenios interadministrativos por entidades estatales del orden territorial y descentralizado, no es aplicable a las universidades públicas del orden nacional y territorial, debido a que, en virtud de su atributo constitucional de autonomía, no son ni pueden asimilarse a las entidades públicas que expresamente prevé la norma.

Por último, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, pone a disposición de los interesados del Sistema de Compra Pública los lineamientos impartidos sobre la aplicación de la Ley de Garantías que regirá para las elecciones del año 2019, información que podrá encontrar en el siguiente link: [https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\_public/files/cce\_documentos/ley\_de\_garantias\_06262](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/ley_de_garantias_06262019_vf.pdf) [019\_vf.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/ley_de_garantias_06262019_vf.pdf)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Proyectó: Laura Castellanos Castañeda

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” [↑](#footnote-ref-1)
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”. [↑](#footnote-ref-2)
3. “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”. [↑](#footnote-ref-3)
4. “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. [↑](#footnote-ref-4)
5. “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. [↑](#footnote-ref-5)
6. Corte Constitucional, sentencia C-121 de 2003, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández. [↑](#footnote-ref-6)
7. Corete Constitucional, sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012, Magistrado Ponente: Mauricio González [↑](#footnote-ref-7)
8. [↑](#footnote-ref-8)