	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

NATURALEZA JURÍDICA DE EDURED

La RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR - EDURED - es una entidad pública descentralizada indirecta de carácter académico, sin ánimo de lucro, conformada por Instituciones de Educación Superior estatales en desarrollo de la potestad señalada en el artículo 95 de la 489 de 1998 y en consecuencia y de conformidad con lo expuesto por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional tiene la misma naturaleza jurídica y las mismas prerrogativas de las Universidades Públicas que la conforman, sujetándose al mismo régimen jurídico de estas en la prestación de los servicios a su cargo y gozando del principio de la autonomía universitaria que le es igualmente aplicable. En concordancia, la Corporación en su actividad contractual está sujeta a un régimen especial para la ejecución de sus recursos regido por el derecho privado civil y comercial.

Organizada en forma de corporación sin ánimo de lucro con el régimen legal previsto en el Código Civil y en general en el Derecho Privado, goza de personería jurídica, autonomía presupuestal, administrativa y financiera y que no obstante de ejecutar una función pública, se sustrae expresamente de la aplicación de las normas del derecho público en todo cuanto se relacione con la conformación y/o modificación de su estructura organizacional, la jurisdicción a ella aplicable, la contratación de su personal y la destinada a la adquisición y disposición de bienes, y la prestación de servicios para su funcionamiento.


1. ¿Por qué EDURED es una entidad pública?

El concepto de entidad dentro de la organización del Estado Colombiano se ha concebido como la designación genérica de las organizaciones administrativas dotadas de personalidad jurídica propia, distinta de la persona jurídica Nación, como en el caso de las entidades descentralizadas. Esta categoría administrativa se aborda por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que reconoce la existencia de dificultades interpretativas debido a la falta de unidad en el lenguaje utilizado por el legislador, la escasa claridad doctrinaria sobre los efectos de la consagración en la Ley 489 de 1998 de los tipos o categorías de entidades públicas y al doble régimen legal aplicable a algunas entidades, esto es el derecho público y el derecho privado. ¹

La designación de entidad pública a las entidades descentralizadas no es nueva, desde la expedición del Decreto 3130 de 1968, "Por el cual se dicta el estatuto de las entidades descentralizadas del orden nacional" designa y ubica a las entidades descentralizadas en la categoría de entidades, cuya característica más sobresaliente consiste en disponer de personería jurídica propia, consagra la expresión entidades para referirse a las administraciones descentralizadas, que como bien se sabe tienen en común el poseer personería jurídica, y de allí en adelante todas las administraciones públicas

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1815 de 26 de abril de 2007.



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

con personería jurídica que creó la ley entraron a formar parte de las entidades descentralizadas del nivel nacional.

Sobre la expresión genérica "entidad pública" la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto precitado agrega que por lo general la fórmula entidad pública debe entenderse como sinónimo de persona jurídica de derecho público, salvo que del contexto de la ley se desprenda otra significación. El artículo 68 de la Ley 489 de 1998, formaliza las entidades descentralizadas como un grupo independiente y distinto siempre que dichas organizaciones administrativas formen parte de la persona jurídica Nación o tengan una personería jurídica propia, como fundamento de su autonomía administrativa. Lo expresa así el artículo 68:


"Artículo 68. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas Industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio."

Estas entidades descentralizadas contempladas en la Ley 489 de 1998, son consideradas como públicas, incluso si en su conformación existe participación mixta, a saber, con participación de entidades privadas. El Estado puede aportar la totalidad de los necesarios para su funcionamiento o sólo una parte de los mismos y dejar al sector privado que participe en su financiación; sin embargo, basta con que el Estado contribuya mínimamente, para que exista una persona jurídica de derecho público.

De modo que para que una persona jurídica pueda calificarse como pública, es indiferente la proporción del aporte estatal, pues la mayor o menor proporción sirve para definir el tipo de entidad administrativa de que se trate, pero no para definir si posee o no carácter público.

Del anterior análisis se desprende que dentro de la organización estatal se engloba a las entidades descentralizadas como públicas en la medida en que se hayan constituido con aportes de origen público, como lo es el caso de EDURED, que fue conformada por las siguientes entidades estatales: Instituto Técnico Nacional De



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

Comercio - "INTENALCO"- Nit: 800.248.004-7, establecimiento público de orden nacional de educación superior, con aprobación del MEN según resolución 20500 del 16 de noviembre de 1979 y Resolución No. 2903 del 17 de noviembre de 1992; Instituto Tecnico Agrícola "ITA"- Nit: 800.124.023-4, creado mediante Decreto 603 de 1966 y conforme al Decreto Ley 758 de 1988 es reorganizado como Establecimiento Público de Educación Superior; Instituto Educación Técnica Profesional "INTEP"- Nit: 891.902.811-0, que por Decreto 1093 de 17 de mayo de 1979, se crea como Unidad Docente dependiente del MEN.

De modo que para que una persona jurídica pueda calificarse como pública, es indiferente la proporción del aporte estatal, pues la mayor o menor proporción sirve para definir el tipo de entidad administrativa de que se trate, pero no para definir si posee o no carácter público.


Del anterior análisis se desprende que dentro de la organización estatal se engloba a las entidades descentralizadas como públicas en la medida en que se hayan constituido con aportes de origen público, como lo es el caso de EDURED, que fue conformada por las siguientes entidades estatales: Instituto Técnico Nacional De Comercio - "INTENALCO"- Nit: 800.248.004-7, establecimiento público de orden nacional de educación superior, con aprobación del MEN según resolución 20500 del 16 de noviembre de 1979 y Resolución No. 2903 del 17 de noviembre de 1992; Instituto Tecnico Agrícola "ITA"- Nit: 800.124.023-4, creado mediante Decreto 603 de 1966 y conforme al Decreto Ley 758 de 1988 es reorganizado como Establecimiento Público de Educación Superior; Instituto Educación Técnica Profesional "INTEP"- Nit: 891.902.811-0, que por Decreto 1093 de 17 de mayo de 1979, se crea como Unidad Docente dependiente del MEN.

2. ¿Qué significa que EDURED sea una entidad descentralizada indirecta?

Establecido que EDURED es una entidad pública por las razones expuestas, hemos de entrar a determinar el carácter de una entidad descentralizada indirecta, diferenciándolas del género de descentralizadas (Cuya creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo), como las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal.

Define el parágrafo del artículo 46 de la Ley 489 de 1998 en los siguientes términos:



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

"Las entidades descentralizadas Indirectas y las filiales de las empresas Industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el Alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal."

La norma en comento también regula en forma expresa tres tipos de entidades descentralizadas indirectas, esto es, las que surgen por la voluntad asociativa de las entidades públicas entre sí o con la intervención de particulares, en los artículos 94, 95 Y 96.


El fundamento jurídico de EDURED tiene su origen en la segunda clasificación otorgada por la Ley 489, esto es, lo contemplado en el artículo 95 que se refiere a la asociación entre entidades públicas que las faculta para que puedan asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

La condición de persona jurídica sin ánimo de lucro sujeta a las disposiciones del Código Civil no le resta su carácter de entidad pública, porque es evidente que las administraciones públicas carecen de facultad para sacar de la esfera del Estado recursos y bienes públicos para enviarlos a un limbo jurídico ajeno a la organización general de la administración pública, ni menos aún para privatizarlos, lo cual deja en claro que cumplen funciones que tuvieron origen en el sector público del Estado, y a este sector quedan vinculadas por su objeto. Prueba de lo manifestado anteriormente se expresa en la decisión de la Corte Constitucional² al analizar la exequibilidad del artículo 95 de la mencionada Ley, declarando que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 9 de septiembre de 1999. Expediente D-2397. MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propio de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.

Las entidades descentralizadas indirectas, debido al régimen jurídico que en general les ha conferido la ley, son más próximas al derecho privado que al derecho público. Esta circunstancia, sin embargo, no las despoja de su carácter público ni de su pertenencia a la administración pública (en la cual han tenido origen), así sea en virtud de una relación de vinculación administrativa no directa y por consiguiente relativamente remota. Por esta circunstancia están sujetas a control administrativo en los términos del artículo 103 y siguientes de la Ley 489 de 1998.

Vale agregar que la ubicación de los artículos 94, 95 Y 96 en el Capítulo XIII de la Ley 489 de 1998, que se denomina "Entidades descentralizadas", claramente coloca las entidades descentralizadas indirectas, de cualquier grado, dentro de la estructura de la administración pública, y les atribuye un carácter público irrefutable.³

Para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es claro que las entidades indirectas sin ánimo de lucro constituidas entre entidades públicas son públicas y forman parte de la estructura de la administración:


"(...) es claro que la ley 489 de 1998, al igual que la legislación anterior, clasifica las personas jurídicas sin ánimo de lucro, constituidas entre entidades públicas como entidades descentralizadas indirectas, y por consiguiente, pertenecen a la administración nacional, departamental municipal, según el orden o nivel al que se adscriban. (...)"⁴

En diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional se ha sostenido que las entidades descentralizadas indirectas son una modalidad de la descentralización por servicios y están vinculadas al Estado porque participan en el cumplimiento de sus fines, de lo cual se deduce que forman parte de la administración pública en virtud de un vínculo originario y funcional con el Estado, encuadrando incluso que estas corporaciones en la condición de entidades estatales califica a sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de

³ HERNÁNDEZ BECERRA AUGUSTO. Concepto de 17 de diciembre de 2015.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1844 de 22 de octubre de 2007.



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo, la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación. ⁵

En conclusión, las entidades descentralizadas indirectas per se están sometidas a los controles fiscales, normas de la Contaduría General de la Nación, régimen de incompatibilidades e inhabilidades entre otros, a pesar de que su acto de creación se sujeten a las normas del derecho privado, especialmente a las del Código de Comercio.

Las entidades descentralizadas indirectas, como lo es EDURED se enmarca dentro del concepto de entidad pública o entidad estatal de acuerdo con las normas vigentes, porque el sector público participa en el acto de creación y porque se constituyó totalmente con bienes o recursos de origen público y es considerada de carácter académico, por cuanto está vinculada a las entidades dispuestas en el artículo 81 de la Ley 30 de 1992, esto es el sistema de universidades del Estado, integrado por todas las universidades estatales u oficiales.


3. ¿Cuál es el régimen de contratación de EDURED?

Dada su naturaleza jurídica EDURED, como entidad descentralizada indirecta (EDI), también llamada de segundo grado, con la concurrencia de dos o más entidades descentralizadas en su creación, y constituida como de sin ánimo de lucro se somete a los siguientes regímenes:

- a) En su **creación** a la inscripción ante la Cámara de Comercio, puesto que se conformó como una entidad sin ánimo de lucro.
- b) A las normas del Código Civil, bajo el entendido de que las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, en lo ateniende al **régimen laboral** de carácter privado de sus empleados, **estructuras orgánica e interna, funcionamiento, régimen salarial y prestacional.**

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-230 de 25 de mayo de 1995. Expediente D-627. MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell.



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

- c) Tal y como lo dispuso la Corte Constitucional, está sometida a las reglas del derecho público esto es, cuando se encuentre en el ejercicio de potestades públicas, **régimen de los actos unilaterales, contratación, controles y responsabilidad.**


Todo esto traduce que el **régimen de contratación** en ejercicio de la potestad pública que ostenta, es el propio de las entidades estatales establecido por el Estatuto de Contratación.

La Ley 80 de 1993, artículo 2, numeral 1, literal a), sometió a las corporaciones y fundaciones, en las cuales el Estado tenga una participación mayoritaria, a las reglas principios de la contratación de la administración pública y para ello las reconoció en dicha ley como entidades estatales. Consecuencialmente se determinó que sus representantes y los funcionarios de niveles directivos en quienes se delegue la celebración de contratos tienen el carácter de servidores públicos, lo cual se adecua a lo establecido en los artículos 6 y 123 de la Constitución Política.

El encuadramiento de las corporaciones y fundaciones en la condición de entidades estatales y la calificación de sus directivos como servidores públicos, para los efectos indicados, no modifica ni la naturaleza de aquéllas ni la situación laboral particular de estos últimos con las referidas entidades, porque unas y otros siguen sometidos al régimen de derecho privado que les es aplicable, pues, como ya se dijo la referida clasificación se consagró exclusivamente para fines del manejo, control y responsabilidad de la inversión de los recursos públicos mediante la contratación.

Aquí las entidades pueden suscribir convenios de asociación de carácter interadministrativo, los convenios también se podrán suscribir con particulares siempre y cuando no constituyan donación o auxilio exceptuándose sólo cuando sea programas de interés general.



	Proceso: GESTIÓN DE LA CONTRATACIÓN	Código: JUR-GC-P05 Versión: 01 Fecha versión: 01-01-2020
	CONCEPTO	

En ese orden de ideas, EDURED para el desarrollo de su objeto social puede suscribir contratos, convenios y contratos interadministrativos, entre otros, en los cuales se obliga a ejecutar proyectos relacionados con su objeto misional y demás actividades previstas en sus estatutos.

EDURED

MOISÉS DAVID HERNÁNDEZ SÁNCHEZ
 Director ejecutivo

