



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

UNIVERSIDADES PÚBLICAS – Naturaleza jurídica

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 Congreso. Así mismo, la Constitución Política en su artículo 113 establece que son Ramas del Poder Público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sin perjuicio de que existan otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado. Es decir, existen órganos que no hacen parte de las diferentes Ramas del Poder Público.

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 ibídem se consignó que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación.

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 esta, catalogándolos como Entidades Públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS - Régimen de contratación aplicable

De lo anterior, podría inferirse 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 EGCAP –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.

LEY 1955 DE 2019 – Artículo 229 – Finalidad

Así, en el mercado de la compra pública se crean incentivos para fomentar el desarrollo de determinado tipo de proveedores, como ocurre con los incentivos a las Mipymes, a los emprendimientos y empresas de mujeres, entre otros. En esa orientación, el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, dispuso que las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos agropecuarios para atender la demanda en sus programas institucionales, deben asignar puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría celebrados con productores nacionales.





FORMATO DE RESPUESTA PQRS

LEY 2046 DE 2020 – Finalidad – Ámbito de aplicación - Compra pública de alimentos – No aplicación – Universidades Públicas

En cuanto al campo de aplicación, asunto al cual se refiere en su consulta, el artículo 3 ibídem prescribe lo siguiente: “Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente”. Por lo demás, también dispone en su inciso segundo que “Las disposiciones contempladas en la presente ley también aplicarán para entidades privadas que suscriban contratos con el Estado y que, en desarrollo de las labores o actividades desplegadas en el marco de aquellos, demanden de forma directa o a través de interpuesta persona alimentos para abastecimiento o para suministro de productos de origen agropecuario”.

En efecto, este ámbito de aplicación no se limita a las entidades sujetas al EGCAP, sino que se extiende a otro tipo de Entidades Públicas de los distintos órdenes, las sociedades de economía mixta, entidades privadas que administren recursos públicos, así como los demás sujetos mencionados en la norma. Esta redacción evidencia la intención del legislador de otorgar un alcance general y comprensivo a las obligaciones allí contenidas, evitando limitar su aplicación a una categoría específica de entidades.

En este contexto, resulta relevante precisar que la norma en cuestión no se refiere expresa ni implícita a las universidades públicas ni a los entes universitarios autónomos, en la medida en que estas instituciones no encajan dentro de las categorías subjetivas allí previstas. En efecto, las universidades públicas, conforme al artículo 69 de la Constitución Política y a su desarrollo legal, gozan de autonomía universitaria y configuran una categoría jurídica especial en la estructura del Estado, distinta de las entidades descentralizadas por servicios o de las entidades descentralizadas territorialmente. Asimismo, no pueden asimilarse a entidades privadas que administran recursos públicos, pues las universidades forman parte del sector público como órganos autónomos e independientes y gestionan recursos estatales en ejercicio de funciones misionales propias, bajo un régimen especial de contratación.

Todo lo anterior sin perjuicio de la facultad que conservan las universidades públicas de incorporar voluntariamente este tipo de incentivos en sus procesos de compra pública de alimentos, en ejercicio de su autonomía universitaria y de sus competencias reglamentarias internas. En efecto, aun cuando no exista una obligación jurídica directa derivada de la norma analizada, las universidades pueden, de manera discrecional y conforme a sus propios estatutos de contratación, adoptar criterios de evaluación orientados a promover fines constitucionales y legales, tales como el fortalecimiento de la economía campesina, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y el desarrollo local.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

DECRETO 248 DE 2021 –Incentivos – Artículo 2.20.1.2.1. – Literal b)- Proveedor Directo

Así, la interpretación sistemática del literal b) del artículo 2.20.1.2.1 permite concluir que el propósito del incentivo normativo es favorecer la contratación con sujetos que intervienen directamente en la producción de los alimentos, ya sea de manera individual como pequeños productores o productores de la ACFC, o de forma asociativa a través de organizaciones conformadas por estos, garantizando que el beneficio del puntaje adicional recaiga sobre quienes hacen parte efectiva de la base productiva rural.

Bajo este entendimiento, no resulta procedente extender la noción de proveedor directo a oferentes que, aun participando en el proceso de contratación, no acrediten su calidad de pequeños productores o productores de la ACFC, ni la de organización de estos, por cuanto ello desnaturalizaría la finalidad del esquema de puntajes establecido por el Decreto 248 de 2021, cuyo objetivo es promover la inclusión de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y de los pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos.

En consecuencia, para efectos de la aplicación del puntaje adicional previsto en el literal b) del artículo 2.20.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015, la calidad de proveedor directo debe entenderse acreditada únicamente cuando el oferente demuestre su condición de pequeño productor agropecuario, productor de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de organización integrada por estos, en los términos previstos por la normativa vigente.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Bogotá D.C., 5 de abril de 2026

Señor

Juan Pablo Librado López

jplibrado@uniquindio.edu.co

Bogotá D.C.



Colombia Compra Eficiente
Rad No. 2_2026_04_05_003346
Anexos: No Con copia: No
Fecha: 05/04/2026 18:18:37



Concepto C-281 de 2026

Temas:

UNIVERSIDADES PÚBLICAS - Naturaleza jurídica /
UNIVERSIDADES PÚBLICAS - Régimen de contratación
aplicable / LEY 1955 DE 2019 - Artículo 229 - Finalidad
/ LEY 2046 DE 2020 - Finalidad - Ámbito de aplicación -
Compra pública de alimentos - No aplicación -
Universidades Públicas / DECRETO 248 DE 2021 -
Incentivos - Artículo 2.20.1.2.1. - Literal b)- Proveedor
Directo.

Radicación:

Respuesta a consulta con radicado
1_2026_02_23_002436

Estimado Señor Librado:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, en ejercicio de las competencias otorgadas por los Decretos 4170 de 2011 y 1822 de 2019 y de conformidad con las modalidades del derecho de petición contempladas en la Ley 1755 de 2015, así como lo establecido en la Resolución N° 469 del 2025 expedida por esta Agencia, responde la solicitud de consulta del 23 de febrero de 2026, en la cual manifiesta:

“¿Las Entidades Estatales de Régimen Especial, como las Universidades Públicas, que manejan recursos públicos para la adquisición de alimentos, están obligadas a incluir el puntaje del 10% establecido en el Artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 248 de 2021 en sus procesos de selección



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

competitivos propios, a pesar de que la norma referencie taxativamente las modalidades de la Ley 1150 de 2007?”

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, ni a determinar grados de responsabilidad por las actuaciones de los diferentes partícipes del sistema de compra pública.

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 el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de sus solicitudes, la Agencia procede a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Están obligadas las Universidades Públicas para la adquisición de alimentos, a aplicar el puntaje mínimo del diez por ciento (10%) previsto en el artículo 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015 –incorporado en el Decreto 248 de 2021- que reglamenta la Ley 2046 de 2020?

II. Respuesta:

De acuerdo al problema jurídico objeto de la presente consulta, se precisa en cuanto al campo de aplicación que, la Ley 2046 de 2020 “por la cual se



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimento”, establece en su artículo 3: “Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y *entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional*, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario, cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente”. Por lo demás, también dispone en su inciso segundo que “Las disposiciones contempladas en la presente ley también aplicarán para entidades privadas que suscriban contratos con el Estado y que, en desarrollo de las labores o actividades desplegadas en el marco de aquellos, demanden de forma directa o a través de interpuesta persona alimentos para abastecimiento o para suministro de productos de origen agropecuario”.

En efecto, este ámbito de aplicación no se limita a las entidades sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – en adelante EGCAP –, sino que se extiende a otro tipo de Entidades Públicas de los distintos órdenes, las sociedades de economía mixta, entidades privadas que administren recursos públicos, así como los demás sujetos mencionados en la norma. Esta redacción evidencia la intención del legislador de otorgar un alcance general y comprensivo a las obligaciones allí contenidas, evitando limitar su aplicación a una categoría específica de entidades.

En este contexto, resulta relevante precisar que la norma en cuestión no se refiere expresa ni implícitamente a las universidades públicas o entes universitarios autónomos, en la medida en que estas instituciones no encajan dentro de las categorías subjetivas allí previstas. En efecto, las universidades públicas, conforme al artículo 69 de la Constitución Política y a su desarrollo legal, gozan de autonomía universitaria y configuran una categoría jurídica especial en la estructura del Estado, distinta de las entidades descentralizadas por servicios o de las entidades descentralizadas territorialmente. Asimismo, no pueden asimilarse a entidades privadas que administran recursos públicos, pues las universidades forman parte del sector público como órganos

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

autónomos e independientes y gestionan recursos estatales en ejercicio de funciones misionales propias, bajo un régimen especial de contratación.

Todo lo anterior sin perjuicio de la facultad que conservan las universidades públicas de incorporar voluntariamente este tipo de incentivos en sus procesos de compra pública de alimentos, en ejercicio de su autonomía universitaria y de sus competencias reglamentarias internas. En efecto, aun cuando no exista una obligación jurídica directa derivada de la norma analizada, las universidades pueden, de manera discrecional y conforme a sus propios estatutos de contratación, adoptar criterios de evaluación orientados a promover fines constitucionales y legales, tales como el fortalecimiento de la economía campesina, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y el desarrollo local.

Dentro de este marco, cada Entidad Pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el 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.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. 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. Así mismo, la Constitución Política en su artículo

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

113² establece que son Ramas del Poder Público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sin perjuicio de que existan otros órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones del Estado. Es decir, existen órganos que no hacen parte de las diferentes Ramas del Poder Público.

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 ibídem se consignó que el carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprende, entre otros aspectos, el régimen de contratación³.

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 esta⁴, catalogándolos como Entidades Públicas de carácter autónomo a las que aplica un régimen especial⁵. 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

² Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

³ “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”.

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”.

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”.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

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. De esta manera se pretende preservar a las universidades públicas y oficiales, de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político"⁷.

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 manera⁸:

"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

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012. M.P. Mauricio González.

⁸ 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

podieran 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 [...]"⁹.

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 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:



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

“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 inferirse 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 EGCAP –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 situaciones¹⁰. Ahora bien, con el fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, será necesario revisar si los entes universitarios autónomos les aplica algunas reglas del Sistema de Compras Públicas, en especial, lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020, “por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”.

ii. La contratación pública o sistema de compra pública se concibe como un mercado compuesto por la oferta de particulares, preferentemente, y la demanda de las Entidades Públicas de bienes y servicios. Particularmente, la compra pública de alimentos, a la cual se refiere en su consulta, además de lo dispuesto en el EGCAP, está regulada en la Ley 1955 de 2019, la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 248 de 2021, que modifica el Decreto 1071 de 2015. En ese contexto resulta importante referirse al contexto y finalidad de los incentivos y estímulos regulados el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019 y en la Ley 2046 de 2020.

¹⁰ 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.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Así, en el mercado de la compra pública se crean incentivos para fomentar el desarrollo de determinado tipo de proveedores, como ocurre con los incentivos a las Mipymes, a los emprendimientos y empresas de mujeres, entre otros. En esa orientación, el artículo 229 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”, dispuso que las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos agropecuarios para atender la demanda en sus programas institucionales, deben asignar puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría celebrados con productores nacionales. En lo pertinente, la norma dispone que:

“Las entidades públicas descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales cada vez que requieran productos de origen agropecuario para atender la demanda de los programas institucionales de servicios de alimentación deberán establecer en sus pliegos de condiciones puntajes adicionales y estrategias de ponderación que mejoren las calificaciones de los proponentes cuando presenten contratos de proveeduría suscritos con productores nacionales. El Gobierno nacional en un plazo máximo de no más de tres (3) meses establecerá el esquema de puntajes adicionales, previo análisis de la Agencia de Contratación Colombia Compra Eficiente.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades públicas contratantes deberán adquirir hasta el cuarenta por ciento (40%) de alimentos procesados o sin procesar, en donde los insumos y los productos hayan sido adquiridos de productores agropecuarios locales.

Adicionalmente, podrá establecerse un diez por ciento (10%) de puntaje adicional, a los proveedores que realicen el suministro que se pretenda contratar vinculando pequeños productores.
[...]”

Posteriormente, también se expidió la Ley 2046 del 6 de agosto de 2020, “Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”. De acuerdo con el artículo 14, “La presente Ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”, lo que significa que es obligatoria para sus destinatarios desde esa fecha. Esto, sin



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

perjuicio de la posibilidad de que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 189.11 de la Constitución Política, expida el decreto correspondiente que permita la cumplida ejecución de esta ley.

La exposición de motivos de la citada Ley explicó, entre otras cosas, lo siguiente: “[...] los parámetros del Estatuto de Contratación, no incluyen, como regla general, la posibilidad de participación de las organizaciones campesinas, indígenas, afros y raizales productoras de alimentos, pues las exigencias técnicas, logísticas y financieras para poder responder a las condiciones contractuales y operativas definidas por las entidades públicas, solo pueden ser satisfechas por empresas intermediarias que llevan bastante tiempo en el mercado”.

Por lo demás, también agrega que “[...] el Juez constitucional ha brindado algunas soluciones de carácter jurisprudencial, que pregonan la evidente necesidad de incluir en los pliegos de condiciones de los distintos procesos de selección, las medidas o acciones afirmativas, que son mandatos con carácter imperativo, tendientes a reequilibrar a aquellas personas, poblaciones o grupos discriminados, que por razones políticas, económicas, culturales o sociales no han tenido las mismas oportunidades que otros sectores de la población”. De este modo, la Ley 2046 de 2020 pretende la creación de incentivos que beneficien a la agricultura en el territorio nacional.

En este contexto, de acuerdo con el artículo 1, el objeto de la ley “[...] consiste en establecer condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas”.

En cuanto al campo de aplicación, asunto al cual se refiere en su consulta, el artículo 3 ibídem prescribe lo siguiente: “Las disposiciones que aquí se establecen, serán obligatorias para las entidades públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que demanden de forma directa o a través de interpuesta persona, alimentos para el abastecimiento y para suministro de productos de origen agropecuario,

FORMATO DE RESPUESTA PQRS

cumpliendo con los requisitos sanitarios que establezca la normatividad vigente”. Por lo demás, también dispone en su inciso segundo que “Las disposiciones contempladas en la presente ley también aplicarán para entidades privadas que suscriban contratos con el Estado y que, en desarrollo de las labores o actividades desplegadas en el marco de aquellos, demanden de forma directa o a través de interpuesta persona alimentos para abastecimiento o para suministro de productos de origen agropecuario”.

En efecto, este ámbito de aplicación no se limita a las entidades sujetas al EGCAP, sino que se extiende a otro tipo de Entidades Públicas de los distintos órdenes, las sociedades de economía mixta, entidades privadas que administren recursos públicos, así como los demás sujetos mencionados en la norma. Esta redacción evidencia la intención del legislador de otorgar un alcance general y comprensivo a las obligaciones allí contenidas, evitando limitar su aplicación a una categoría específica de entidades.

En este contexto, resulta relevante precisar que la norma en cuestión no se refiere expresa ni implícita a las universidades públicas ni a los entes universitarios autónomos, en la medida en que estas instituciones no encajan dentro de las categorías subjetivas allí previstas. En efecto, las universidades públicas, conforme al artículo 69 de la Constitución Política y a su desarrollo legal, gozan de autonomía universitaria y configuran una categoría jurídica especial en la estructura del Estado, distinta de las entidades descentralizadas por servicios o de las entidades descentralizadas territorialmente. Asimismo, no pueden asimilarse a entidades privadas que administran recursos públicos, pues las universidades forman parte del sector público como órganos autónomos e independientes y gestionan recursos estatales en ejercicio de funciones misionales propias, bajo un régimen especial de contratación.

Todo lo anterior sin perjuicio de la facultad que conservan las universidades públicas de incorporar voluntariamente este tipo de incentivos en sus procesos de compra pública de alimentos, en ejercicio de su autonomía universitaria y de sus competencias reglamentarias internas. En efecto, aun cuando no exista una obligación jurídica directa derivada de la norma analizada, las universidades pueden, de manera discrecional y conforme a sus propios estatutos de contratación, adoptar criterios de evaluación orientados a promover



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

fines constitucionales y legales, tales como el fortalecimiento de la economía campesina, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y el desarrollo local.

Teniendo en cuenta lo expuesto sobre el ámbito de aplicación, es pertinente señalar que el artículo 4 de la Ley 2046 de 2020 define algunos términos y establece unas siglas para el entendimiento e interpretación de las reglas contenidas en la Ley 2046 de 2020. El artículo 5 crea la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, y el artículo 6 obliga al Gobierno Nacional a diseñar e implementar planes, programas y acciones pedagógicas y de seguimiento para capacitar alcaldías, gobernaciones y participantes de los espacios territoriales de articulación definidos por Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos, así como a pequeños productores y productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria y organizaciones en los diferentes ejes temáticos indicados en la norma.

Sin embargo, la mayor pretensión de esta Ley fue lo regulado en el artículo 7, el cual establece los porcentajes mínimos de compra local a pequeños productores y productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. En tal sentido, establece las siguientes reglas:

“i) las entidades que están sujetas al ámbito de aplicación de esta ley tienen la obligación de adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos. En el evento que no se cumpla este porcentaje deben informar a la Mesa Técnica Nacional de Compra Pública de Alimentos, quien certifica y realiza las gestiones para otorgar un listado de pequeños productores;

ii) También deben establecer en su Pliego de Condiciones un puntaje mínimo del diez por ciento (10%) de los puntos asignables a la calificación de las propuestas, que se asignan proporcionalmente a aquellos proponentes que se obliguen a adquirir productos provenientes de pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en una proporción mayor al mínimo exigido por la entidad contratante;



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

iii) Deben incluir en sus contratos la obligación por parte de sus contratistas que ejecuten u operen los programas institucionales en que se adquieran alimentos, de participar en los espacios de articulación que se definan por parte de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales de Alimentos y de participar en su rol de compradores de alimentos o de sus materias primas, en las ruedas de negocios que se realicen en virtud de lo establecido en la presente ley;

iv) Establecerá en sus estudios previos, la zona geográfica para la compra pública local de alimentos a pequeños productores agropecuarios y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales o sus organizaciones, con base en una serie de criterios definidos en la norma.

Seguidamente, los demás artículos de la Ley 2046 de 2020 tratan temas varios como: i) diseño y adecuación de minutas alimentarias y menú –artículo 8–, ii) especificaciones técnicas de los productos –artículo 9–, iii) pago de las compras realizadas a productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria –artículo 10–, iv) sistema público de información alimentaria de pequeños productores locales y de productores de la agricultura campesina, familiar y comunitaria y sus organizaciones –artículo 11–, v) informes de cumplimiento al Congreso de la República –artículo 12– y vi) mecanismos de monitoreo y vigilancia –artículo 13–.

En el marco de la Ley 2046 de 2020, se expidió el Decreto 248 del 9 de marzo de 2021, “Por el cual se adiciona la Parte 20 al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con las compras públicas de alimentos”. En la memoria justificativa de este decreto se expresó:

“La importancia de las compras públicas locales para el desarrollo territorial fue también resaltada en la Reforma Rural Integral –RRI, planteada en el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC. En la RRI, en su numeral 1.3.3.4. plantea la formulación e implementación del Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, que contiene, una serie de medidas para estimular el mercadeo de los productos campesinos, ordenando entre otras, el diseño e implementación progresiva de un mecanismo de compras públicas para atender la



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

demanda de las entidades y programas institucionales, que de manera descentralizada, que fomente la producción local para apoyar la comercialización y absorción de la producción de la economía campesina familiar y comunitaria”.

Este reglamento adiciona la Parte 20 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, el cual desarrolla el sistema de compra pública de alimentos. También detalla varios aspectos como las definiciones, el mínimo de compras públicas de alimentos y suministros, los puntajes adicionales obligatorios dentro de los procesos de contratación y los puntajes adicionales facultativos, entre otros.

Dentro de estas reglas, es importante señalar que el artículo 2.20.1.1.3. del Decreto 1071 de 2015 dispuso que las Entidades Públicas del nivel nacional, departamental, distrital, municipal, sociedades de economía mixta, y entidades privadas que manejen recursos públicos y operen en el territorio nacional, que contraten, bajo cualquier modalidad, con recursos públicos la adquisición, suministro y entrega de alimentos en cualquiera de sus formas de atención, están en el deber de adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios locales y/o a productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, en un porcentaje mínimo del treinta por ciento (30%) del valor total de los recursos del presupuesto de cada entidad destinados a la compra de alimentos.

Asimismo, dispone que en el evento que la oferta de alimentos producidos por pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria local sea inferior al treinta por ciento (30%), las entidades deben informar de esta situación a la Secretaría Técnica de la Mesa Técnica Nacional de Compras Públicas Locales en el término máximo de cinco (5) días hábiles siguientes una vez advertida la situación. Recibida la comunicación de parte de la entidad contratante, la Secretaría Técnica de la Mesa tendrá cinco (5) días hábiles para realizar las gestiones necesarias para otorgar un listado de pequeños productores y/o productores de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria no locales a quienes puede acudir para suplir el porcentaje restante.

En este punto, resulta pertinente señalar que el artículo 2.20.1.1.3. *ibidem* debe interpretarse de forma sistemática con la Ley 2046 de 2020, la cual como se señaló en el acápite anterior, busca establecer una serie de instrumentos tendientes a que en todos los programas de adquisición, suministro



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

y distribución de alimentos con cargo a recursos públicos se promueva la participación de pequeños productores locales agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenezcan a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de sus organizaciones legalmente constituidas y los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.

Ahora bien, respecto a los puntajes previstos en los artículos 2.20.1.2.1, 2.20.1.2.2 y 2.20.1.2.3 del Decreto 1071 de 2015, el interesado deberá acreditar la calidad exigida en cada una de estas normas para beneficiarse del incentivo, pues estas no consagran una equivalencia entre el productor agropecuario local y nacional. En efecto, los puntajes adicionales obligatorios y facultativos aplican a los productores agropecuarios nacionales, los cuales están definidos en el literal d) del artículo 2.20.1.1.1 ibidem como las personas cuyo sistema de producción se encuentra ubicado en el territorio nacional.

Conforme a los artículos 2.20.1.2.1 y 2.20.1.2.2 del reglamento, estos acreditarán su condición con el “[...] contrato de arrendamiento o un certificado de tradición y libertad del inmueble, o los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorizaciones del inmueble, que permita demostrar que los productores tienen la calidad de propietarios, poseedores, o tenedores del predio, en los que se evidencie la vereda, el municipio, el departamento o la región de ubicación donde se encuentra el sistema de producción del proveedor de los productos agropecuarios dentro del territorio nacional”.

En este contexto, el artículo 2.20.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015 consagra los criterios de aplicación obligatoria que deben ser incorporados por las entidades estatales en los procesos de selección que tengan por objeto la adquisición de productos agropecuarios para programas institucionales de alimentación. Dentro de dichos criterios, el literal b) prevé la asignación de un puntaje adicional obligatorio cuando el oferente tenga la calidad de proveedor directo.

Ahora bien, del tenor literal de la norma se advierte que el Decreto no concibe la categoría de proveedor directo como una condición autónoma o independiente, sino que define expresamente su alcance al señalar que dicha calidad se predica de quien sea pequeño productor agropecuario y/o productor de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC), y/o de sus organizaciones. En consecuencia, la condición de proveedor directo se encuentra



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

jurídicamente vinculada a la participación directa del oferente en la actividad productiva agropecuaria, y no a la simple comercialización o intermediación de los bienes.

Así, la interpretación sistemática del literal b) del artículo 2.20.1.2.1 permite concluir que el propósito del incentivo normativo es favorecer la contratación con sujetos que intervienen directamente en la producción de los alimentos, ya sea de manera individual como pequeños productores o productores de la ACFC, o de forma asociativa a través de organizaciones conformadas por estos, garantizando que el beneficio del puntaje adicional recaiga sobre quienes hacen parte efectiva de la base productiva rural.

Bajo este entendimiento, no resulta procedente extender la noción de proveedor directo a oferentes que, aun participando en el proceso de contratación, no acrediten su calidad de pequeños productores o productores de la ACFC, ni la de organización de estos, por cuanto ello desnaturalizaría la finalidad del esquema de puntajes establecido por el Decreto 248 de 2021, cuyo objetivo es promover la inclusión de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y de los pequeños productores agropecuarios en las compras públicas de alimentos.

En consecuencia, para efectos de la aplicación del puntaje adicional previsto en el literal b) del artículo 2.20.1.2.1 del Decreto 1071 de 2015, la calidad de proveedor directo debe entenderse acreditada únicamente cuando el oferente demuestre su condición de pequeño productor agropecuario, productor de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, o de organización integrada por estos, en los términos previstos por la normativa vigente.

iii. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos debe realizarse 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 de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Dentro de este marco, la entidad pública definirá en cada caso concreto lo relacionado con el 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.

IV. Referencias normativas:

- Constitución Política, artículos 64, 65, 69 y 113.
- Ley 30 de 1992, artículos 57 y 93.
- Ley 489 de 1998, artículos 39 y 40.
- Ley 1955 de 2019: Artículo 229
- Ley 2046 de 2020: Artículos 1 2,3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11,12 y 13
- Decreto 248 de 2021.
- Decreto 1071 de 2015, artículos 2.20.1.2.1, 2.20.1.2.2 y 2.20.1.2.3

V. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció esta Subdirección en los conceptos la promoción de las compras públicas de alimentos y los incentivos contractuales en los conceptos C-301 de 19 de junio de 2022 y C-810 del 25 de noviembre de 2022, C-410 del 6 de octubre de 2023, C-077 del 26 de abril de 2024, C-1657 del 19 de diciembre de 2025, C-1664 del 20 de diciembre de 2026, C-237 del 27 de marzo de 2026, entre otros. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual, accede a través del siguiente enlace:

<https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

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 da 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-comprension-e-implementacion-de-los-documentos-tipo-de-obra-publica-de-infraestructura-de-transporte-bajo-las-diferentes-modalidades-de-contratacion-vigentes>



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPhyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](https://www.linkedin.com/company/Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente)

Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](https://www.instagram.com/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,



FORMATO DE RESPUESTA PQRS

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró: José Luis Sánchez Cardona
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Diana Lucía Saavedra Castañeda
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

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