



Guía para la suscripción y ejecución de acuerdos de voluntades de extensión: La Universidad Nacional de Colombia como contratista o conviniene

Dirección Jurídica Nacional

*Dirección Nacional de Extensión,
Innovación y Propiedad Intelectual*



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

© **Universidad Nacional de Colombia**

Ignacio Mantilla Prada

Rector

Carmen María Romero Isaza

Vicerrectora de Investigación

Carlos Alberto Garzón Gaitán

Vicerrector General

Directores del proyecto

Pablo Enrique Abril Contreras

Director Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual

Oscar Jairo Fonseca Fonseca

Director Jurídico Nacional

Director de contenido

César Antonio Cohecha León

Profesor asociado

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Colaboradores

Gerardo Ernesto Mejía Alfaro

Gerente Nacional Financiero y Administrativo

Genaro Sánchez Moncaleano

Decano

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Financiación

Comité del Fondo de Riesgos para la Extensión

Otras colaboraciones

Laura Yaterisai Cortés Buriticá

Coordinadora sistema de gestión del riesgo

Dirección Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual

Redactor

Roosevelt Castrillón Valdés

Jefe de Grupo de Acuerdos de Voluntades

Diseño y diagramación

Diana Carolina Alarcón

Contenido

4 -8 *Presentación*
Destinatarios
Justificación
Objetivos
Alcance de la Guía

9 -17 **PRIMERA PARTE**
Marco normativo y principios generales aplicados a la gestión de la extensión a través de convenios y contratos

- La gestión técnica, académica y financiera de la extensión
- Reglamento universitario
- La gestión contractual asociada a la extensión
- La gestión de la extensión como función administrativa
- Principios orientadores de las actividades de extensión y de la gestión de los acuerdos de voluntades para la ejecución de sus actividades
- Principios constitucionales y legales
- Principios que orientan la gestión en general de la extensión
- Principios aplicables a la gestión de contratos y convenios, según la normativa universitaria
- Compromiso ético

19 - 23 **SEGUNDA PARTE**
Pautas generales para la gestión de convenios y contratos

Aspectos previos

- Trámites previos y requisitos
- El proyecto y la propuesta u oferta que elabora y presenta la Universidad
- La invitación
- Los acuerdos de voluntades para la ejecución de actividades de extensión
- Viabilidad técnica y financiera: Capacidad de ejecución (operativa y administrativa) y disponibilidad de recursos
- Avales
- Mecanismos generales de selección – contratación

26 - 28

Aspectos relativos a la formalización y ejecución

- Formalización del acuerdo de voluntades: Contenido y forma en general
- El alcance de la autonomía en la estipulación de las cláusulas
- Forma e idioma

28 - 51

Pautas sobre el clausulado

Contenido y cláusulas

Consideraciones, motivaciones y competencia para la celebración del acuerdo de voluntades

Identificación de las partes

Objeto

Obligaciones

Valor y forma de pago

Plazo o duración

Garantías

Cláusulas excepcionales

Cláusulas de multas y penal pecuniaria

Propiedad intelectual

Confidencialidad

Supervisión o interventoría

Solución de controversias

Impuestos, gravámenes y tasas

51 - 53

Modificaciones a los acuerdos de voluntades

Adición

Prórroga

Suspensión

Otras modificaciones

53 - 55

Liquidación de los acuerdos de voluntades

55 - 56

Responsabilidades derivadas de la gestión de acuerdos de voluntades

57

Convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión en períodos preelectorales

58 - 60

Glosario

Presentación

Para facilitar el conocimiento de los conceptos y procedimientos en materia de acuerdos de voluntades y reconocer criterios generales aplicables a la gestión de contratos y convenios de extensión en la Universidad, la Dirección Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual y la Dirección Jurídica Nacional, en el marco de sus respectivas funciones y con el apoyo del Comité del Fondo de Riesgos para la Extensión, proponen esta Guía con la finalidad general de señalar las condiciones mínimas que deben reunirse para el aseguramiento jurídico de la Universidad y sus intereses, así como para la correcta y efectiva ejecución de las actividades y el logro de los objetivos para los cuales se suscriben tales actos.

Esta Guía no tiene naturaleza o carácter normativo. No sustituye ni desplaza el ordenamiento jurídico universitario, cuya observancia y seguimiento son obligatorios. En consecuencia, la consulta de la Guía no exime del deber de ajustar sus actuaciones a la normativa general y de la Universidad.

Por lo tanto, el contenido de esta Guía debe ser consultado como recomendaciones para la gestión, negociación, estructuración, redacción, perfeccionamiento, ejecución, modificación y liquidación de los convenios y contratos a través de los cuales ella realiza actividades de extensión para entes o personas externas. De igual manera, esta Guía no suple la función de asesoría frente a situaciones particulares que, según la naturaleza, objeto o condiciones particulares del acuerdo de voluntades, surjan en su planeación, estructuración o ejecución.



Destinatarios

Esta Guía se elaboró con el propósito de mostrar a la comunidad universitaria los criterios aplicables a la gestión jurídica en materia de acuerdos de voluntades. Ellos son útiles para quienes, a cualquier título, intervienen en la gestión de la función de extensión y, especialmente, a los encargados de la gestión académica, técnica y jurídica de acuerdos de voluntades para la formulación, gestión, revisión y desarrollo de este tipo de actos.

En tal sentido, el destinatario de este documento es el gestor de extensión en cualquier nivel y se presenta como herramienta de planeación, mostrando los principales elementos o condiciones que debe tener en cuenta para la completa y oportuna gestión del contrato o convenio, con una perspectiva de eficacia y eficiencia y una actitud previsiva no solo frente al riesgo jurídico sino frente a los tiempos y requisitos que deberá considerar para la oportuna formalización de los acuerdos de voluntades y su cabal y correcto cumplimiento.

Justificación

La necesidad de elaborar una guía surge tanto desde la experiencia en la gestión de asesoría jurídica de acuerdos de voluntades como de las controversias administrativas y judiciales, a partir de las cuales se ha identificado la recurrencia de situaciones que inciden negativamente en la gestión y trámite de convenios y contratos, así como en la defensa de la Universidad y de sus intereses, a modo de causas litigiosas.

Con una perspectiva de prevención del riesgo de daño antijurídico y de la eficiencia en la gestión jurídica, desde de la experiencia en la asesoría de acuerdos de voluntades, se ha identificado la necesidad de una guía debido a circunstancias como las siguientes, que inciden en la celeridad, oportunidad y efectividad de los trámites a cargo de la Universidad:

- El incumplimiento de los requisitos previos para la suscripción de acuerdos de voluntades.
- La ausencia de recolección integral de la información para la asesoría y acompañamiento jurídico.
- La redacción de los acuerdos de voluntades no considera la totalidad de cláusulas mínimas, se redactan sin coherencia contextual técnica y de contenido o no recogen lo dispuesto o acordado en los documentos previos que los soportan.
- Los acuerdos de voluntades no se gestionan con la debida planeación, en el entendido de no prever, por ejemplo, los tiempos que demanda la asesoría jurídica.
- La acumulación de trámites o repetición de procesos en la gestión de los convenios y contratos, que pueden -en todo caso- preverse para prevenir los riesgos que se derivan de ello.

Adicionalmente, desde la Dirección Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual se elaboró el diagnóstico para la identificación de las causas asociadas a los riesgos litigiosos de extensión, que sirvieron de línea base para la formulación de las estrategias de prevención y del plan de acción 2017 del Comité del Fondo de Riesgos para la Extensión, en cumplimiento de los fines, objeto y destinación de ese Fondo.

Por tanto, esta Guía se inscribe también en las estrategias para la prevención del riesgo litigioso de extensión, contribuyendo a mitigar los riesgos de mayor incidencia, relacionados con la gestión de acuerdos de voluntades para la Extensión, para lo cual se han identificado las siguientes causas:

- Ambigüedad en la interpretación y aplicación de las normas vigentes de la función de extensión.
- Interpretaciones jurídicas distintas que no permiten el trámite ágil del acuerdo de voluntades.
- Falta de lineamientos mínimos y mecanismos de apoyo jurídico para la gestión precontractual de los convenios o contratos a celebrarse en proyectos de extensión.
- Desconocimiento de la gestión de la propiedad intelectual en los acuerdos de voluntades.

Objetivos

En términos generales, esta Guía se propone facilitar la gestión de los actos contractuales o convencionales que se suscriban para realizar actividades de extensión, delimitando recomendaciones, a partir de experiencias y de observaciones en la asesoría jurídica.

En términos específicos, son objetivos de esta Guía:

- a.** Reforzar en la comunidad universitaria y, particularmente, en los gestores de la función de extensión el compromiso de velar por los intereses de la Universidad y su seguridad jurídica y que, en la planeación de convenios y contratos, se privilegien los principios generales, dirigiendo el esfuerzo conjunto hacia el logro de los fines propuestos en cada acuerdo de voluntades, en concordancia con los fines y objetivos misionales y la normativa universitaria y general.
- b.** Acercar a la comunidad universitaria al conocimiento de la planeación de los convenios, contratos y otros acuerdos de voluntades en los que participa la Universidad.
- c.** Señalar sugerencias y criterios generales para el procedimiento y elaboración de convenios y contratos, a partir de la reglamentación, para el ejercicio de la función de extensión.
- d.** Servir de herramienta para la concreción de los principios que rigen en la materia, especialmente, en cuanto a la responsabilidad, economía, planeación y celeridad, y para la prevención del riesgo de daño antijurídico.
- e.** Reducir el margen de error, prevenir el riesgo de daño antijurídico y agilizar los procedimientos en beneficio de la Universidad y sus áreas o unidades gestoras y, en esa medida, incrementar la celeridad y economía de los trámites.
- f.** Verter la normativa universitaria en orientaciones para su fácil aprehensión por parte de quienes no tienen formación o conocimiento jurídico e intervienen en la planeación, estructuración y ejecución de los acuerdos de voluntades.
- g.** Proponer pautas para la aplicación de las normas en materia de acuerdos de voluntades.
- h.** Agilizar el trámite de acuerdos de voluntades, contribuyendo a que la revisión pueda ser asumida directamente por las unidades académicas encargadas de la extensión y asegurar la oportuna ejecución y cumplimiento de los mismos.

Alcance de la Guía

El contenido de esta Guía está relacionado –principalmente - con la celebración de acuerdos de voluntades para la ejecución de actividades de extensión, esto es, cuando la Universidad actúa y las ejecuta como contratista o como conveniente, aunque -en términos generales- los mismos criterios pueden ser aplicables para la planeación, formalización y ejecución de convenios y contratos para el desarrollo de otras actividades que para su realización los requieran, independientemente de su objeto.

Dicho contenido y alcance está determinado por el conjunto de normas universitarias vigentes en materia de Extensión, como misión consustancial de la Universidad Nacional de Colombia y los acuerdos que, conforme a ella, se deban suscribir para la prestación y ejecución de actividades en cada una de sus modalidades.

Primera parte

*Marco normativo y principios aplicados
a la gestión de la extensión a través de
convenios y contratos*

Marco normativo y principios aplicados a la gestión de la extensión a través de convenios y contratos

1. La gestión técnica, académica y financiera de la extensión - Reglamento de la Universidad Nacional de Colombia

Los principales aspectos técnicos, académicos, presupuestales, así como la política y estructura de la extensión en la Universidad están contenidos en el Acuerdo 36 de 2009 del Consejo Superior Universitario.

Dicho Acuerdo, expedido en ejercicio de la autonomía universitaria, define la extensión, su naturaleza y objeto, fija sus líneas de política y reglamenta sus modalidades. Además, diseña la estructura interna para la ejecución de la extensión, y define su régimen financiero y las reglas para la ejecución de los proyectos de extensión.

Algunos contenidos de este Acuerdo han sido reglamentados a través de Resoluciones o Instructivos, cuya consulta es recomendable según se requiera para el análisis o desarrollo de los aspectos que se tratan en ellas, en cuanto sean pertinentes a los proyectos de extensión que se ejecuten a través de convenios y contratos en los que la Universidad sea conviniente o contratista.

Al momento de elaborar esta Guía, se encuentran vigentes el Instructivo de Rectoría 2 de 2011 (instrucciones para la aplicación del Acuerdo 36 de 2009) y –sin tener en cuenta las que adoptaron medidas transitorias en materia financiera- las Resoluciones de Rectoría RG 7 de 2011 (sobre el Fondo de Riesgos para la Extensión); RG 8 de 2011 (sobre productos académicos de los proyectos de extensión); RG 9 de 2011 (sobre estructura y funcionamiento del Fondo Nacional de Extensión Solidaria); RG 30 de 2012 (sobre la modalidad de extensión de educación continua y permanente); RG 31 de 2012 (sobre la modalidad de extensión de participación en proyectos de innovación y gestión tecnológica); y 1407 de 2013 (sobre estímulos económicos y sus límites).

2. La gestión contractual asociada a la extensión

La normativa que sirve de contexto a la Guía, en lo relativo a la formalización y ejecución de convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión, está comprendida –principalmente- en las siguientes fuentes:

- **Decreto 1210 de 1993** – *Por el cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia*, en sus disposiciones relativas al régimen contractual de la Universidad Nacional de Colombia y su facultad de celebrar toda clase de contratos de acuerdo con su naturaleza y objetivos.

- **Acuerdo CSU 002 de 2008** – Por el cual se adopta el régimen que contiene las normas generales de los acuerdos de voluntades en la Universidad Nacional de Colombia, expedido en el marco de las disposiciones constitucionales y legales que facultan a la Universidad a darse su propio estatuto contractual.
- **Resolución 1551 de 2014** – Por medio de la cual se adopta el Manual de Convenios y Contratos de la Universidad Nacional de Colombia, que contiene normas y procedimientos específicos para la gestión de contratos y convenios en la Universidad.

Si bien estas normas son las que al interior de la Universidad deben ser tenidas en cuenta en la gestión de acuerdos de voluntades para el desarrollo de actividades de extensión, al ser el objeto de esta Guía aquellos en los que la Universidad actúa como contratista o conviniente, este marco normativo se amplía con aquellas civiles y comerciales que regulan los contratos y convenios según su naturaleza pero, además, las que apliquen eventualmente a la actividad contractual de las entidades contratantes, lo cual es especialmente relevante cuando aquellas son públicas, que están -por regla general- sometidas al régimen de contratación de la administración pública, entre cuyas fuentes principales se encuentran la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de otras que las modifiquen, complementen, modifiquen o reglamenten.

Esto tiene fundamento en el artículo 29 del Decreto 1210 de 1993, que respecto al régimen contractual y de asociación de la Universidad, dispone que “los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebre la Universidad Nacional 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”; en el párrafo primero del artículo 1 del Acuerdo CSU 2 de 2008, según el cual “cuando la Universidad actúe como contratista se ceñirá al régimen jurídico aplicable para el contratante”; en el artículo 2 del mismo, donde se dispone que “para el cumplimiento de sus fines, misión y funciones, la Universidad puede celebrar toda clase de acuerdos, convenios, contratos y órdenes contractuales con entidades públicas y privadas, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras según las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo y, en los casos en que sea pertinente y aplicable, las reglamentaciones expedidas por la Universidad, las normas de ciencia y tecnología, las normas del derecho privado o las demás que regulen este tema de manera específica”; y en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011: “En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad”.

3. La gestión de la extensión como función administrativa

En lo relativo a la gestión de la extensión como función de la Universidad, dado que en la planeación y ejecución de acuerdos para el desarrollo de actividades que ella comprende intervienen servidores públicos y como tal, está orientada al logro de los fines de la Universidad, cuya naturaleza es igualmente pública, el marco normativo se complementa con el que, en general, establece principios que orientan la función administrativa, como los siguientes:

- **Constitución Política:** Como parte del Estado, la Universidad debe buscar entre sus fines esenciales el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (art. 2), actuar en el marco de su autonomía y sus propios estatutos (art. 69) y servir a los intereses generales con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, coordinando sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado (art. 209).
- **Ley 1150 de 2007** – *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos:* De acuerdo con esta, las entidades que, como la Universidad, no estén sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública, aplicarán en el desarrollo de su actividad contractual los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, entre estos los fijados en el artículo 209 de la Constitución Política; sometiéndose -a su vez- al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades para la contratación estatal (art. 13)
- **Ley 489 de 1998** – *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional:* El objeto de esta Ley es regular el ejercicio de la función administrativa (art. 1), aplicable a los organismos y entidades de la administración pública y a los servidores públicos que, por mandato constitucional o legal, tengan a su cargo el ejercicio de funciones administrativa (art. 2). De acuerdo con esta ley, la función administrativa se desarrolla particularmente conforme a los principios constitucionales (art. 3), con la finalidad de satisfacer las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con tales principios, y las finalidades y cometidos constitucionales (art. 4). De especial relevancia para los convenios interadministrativos, esta Ley señala que las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales, lo cual desarrolla el principio de coordinación (art. 6). Otro elemento importante para la gestión de contratos y convenios que desarrolla esta Ley, es la facultad dada a las autoridades administrativas para que mediante acto de delegación transfieran el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades (art. 9).

- **Ley 1437 de 2011 - Código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo:** La primera parte de este Código tiene la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción a la Constitución y los preceptos generales, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la Administración y la observación de los deberes del Estado y de los particulares (art. 1). Con ese sentido, las normas que contiene deben observarse en todo cuanto sea aplicable a la Universidad, considerando que el artículo 3 de esta Ley establece la obligación a cargo de todas las autoridades de interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos con arreglo a los principios constitucionales, los dictados por ella misma y los que contengan las leyes especiales.

4. Principios orientadores de las actividades de extensión y de la gestión de los acuerdos de voluntades para la ejecución de sus actividades

Del marco normativo aludido en los anteriores numerales y como parte de los objetivos de esta Guía, se resaltan algunos principios que deben orientar la gestión de acuerdos de voluntades para el desarrollo de actividades de extensión, entendiendo que, como función, ésta se rige por ellos y debe dirigirse a satisfacer el interés general y a lograr los fines y cometidos estatales.

Principios constitucionales y legales

Como premisa fundamental, la gestión de convenios y contratos debe observar los principios constitucionales y legales que enmarcan la función pública y administrativa, tanto por la naturaleza pública de la Universidad y de sus recursos, como por el carácter de servidores públicos de quienes ejercen dicha función.

Así, primordialmente, debe observarse el mandato del artículo 209 de la Constitución Política, según el cual *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)”*

La Ley 489 de 1998, en cuanto a los principios que deben observar los servidores públicos, dispone en su artículo 3 que su función *“se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia”*.

La ley 1150 de 2007 establece en su artículo 13 que las entidades estatales

que cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, como es el caso de la Universidad, *“aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”*

Por otra parte, la Ley 1437 de 2011 - *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*, contiene en su artículo 3 los principios que deben observar *“los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas”*, que en conjunto con los constitucionales y los señalados en leyes especiales implican observar especialmente los siguientes: *debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.*

Principios que orientan la gestión en general de la extensión

Como se dijo antes, la norma universitaria que por excelencia reglamenta la gestión técnica, académica y financiera de la extensión es el Acuerdo CSU 36 de 2009, cuyo contenido debe orientarla en todo cuando ella comprenda, incluso la planeación, formalización y ejecución de los proyectos que se realizan a través convenios y contratos.

Fundamentalmente, debe observarse que la extensión es una función misional y sustantiva de la Universidad que establece una interacción recíproca entre el conocimiento de la academia y los saberes necesidades de la sociedad y de las organizaciones e instituciones que la integran, y que cualifica la ciencia, la tecnología, el arte y la cultura (art. 1).

La gestión de convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión debe ser consecuente con esa naturaleza y, por tanto, debe orientarse a lograr su objeto principal: el intercambio, aplicación e integración dinámica y coordinada del conocimiento científico, tecnológico, artístico y cultural que produce la Universidad, en interacción con su entorno político, económico, cultural y social del país, para mejorar el bienestar general e incrementar la productividad y competitividad del aparato productivo (art. 2).

En consecuencia, en la planeación, formalización y ejecución de convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión, los servidores públicos deben observar los principios que, en adición a los ya señalados, particularmente orientan esta misión consustancial. Tales principios, enunciados en el artículo 3 del Acuerdo CSU 36 de 2009, comprenden:

La **excelencia académica**, que debe ser fomentada permanentemente y garantizada por las instancias y dependencias comprometidas en su gestión.

La **pertinencia**, que establece una correspondencia entre la extensión, las expectativas sociales y la visión de la Universidad como agente público fundamental en la construcción de sociedad.

La **integralidad – articulación** de las distintas áreas del conocimiento; de la docencia, la investigación y la extensión, y de las actividades de difusión y divulgación, como un imperativo para abordar la complejidad de las problemáticas sociales y proponer transformaciones positivas.

La **cooperación**, en el sentido de crear, mantener y consolidar vínculos al interior de la Universidad y con agentes sociales, económicos y políticos de distintos niveles, para unir esfuerzos, promover intercambio de conocimiento, construir y defender lo público y resolver problemas sociales.

La **reciprocidad**, vista como el respeto, reconocimiento e intercambio permanente de saberes al interior de la Universidad y de esta con agentes externos mediante procesos que generan y validan conocimientos.

La **responsabilidad social**, como sentido orientador de la extensión en la búsqueda del bien común.

La ética, que comprende la orientación de la extensión por valores como la transparencia, la justicia, la responsabilidad, la rectitud, la equidad e inclusión social.

La **desconcentración**, entendida como el reconocimiento de la diversidad y características particulares, técnicas y de entorno de las unidades académicas y niveles de la Universidad, que deben centrar su quehacer en la definición, evaluación y seguimiento de la extensión.

Además de estos principios, la gestión de la extensión y de los acuerdos a través de los que esta se realiza, deben consultar siempre las líneas generales de política que están establecidas en el artículo 4 del Acuerdo CSU 36 de 2009.

Principios aplicables a la gestión de contratos y convenios, según la normativa universitaria

Conforme a lo establecido en las normas orgánicas de la Universidad y en el Acuerdo CSU 2 de 2008, la Universidad puede celebrar toda clase de acuerdos de voluntades para el cumplimiento de sus fines, misión y funciones, y con fundamento en la autonomía universitaria y en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, aquellos se registrarán por principios como los siguientes:

Igualdad: Toda actuación y decisión para el desarrollo de convenios y contratos garantiza el tratamiento igualitario, orientadas a la satisfacción del interés general y al cumplimiento de los fines de la Universidad y la búsqueda de la seguridad jurídica. Así mismo, asegura la imparcialidad.

Moralidad: La gestión contractual y convencional, en todas sus fases, se realiza de buena fe y con garantía de honradez, lealtad y logro de los fines perseguidos.

Eficacia: Todo convenio y contrato tiene como fin satisfacer las necesidades y requerimientos de la Universidad, haciendo uso solo de los medios y herramientas indispensables. No se exigen requisitos diferentes a los que ordene la normativa y las meras formalidades no serán obstáculo para adoptar decisiones para la satisfacción de los fines institucionales.

Economía y celeridad: La gestión contractual y convencional hace uso eficiente de los recursos de la Universidad. Debe procurarse una gestión sin dilaciones o retrasos y sus etapas y trámites deben asegurar la continua prestación del servicio, adelantándose con austeridad de tiempo y recursos.

Publicidad: La gestión contractual y convencional es pública, salvo los casos de reserva legal o aquello susceptible de un acuerdo de confidencialidad.

Transparencia: Del modo en que está definido en el Acuerdo CSU 2 de 2008, en virtud del principio de transparencia la gestión contractual y convencional tiene como fin alcanzar los mejores beneficios para el cumplimiento de los fines universitarios.

Planeación: La gestión de acuerdos de voluntades se realiza conforme a los planes de la Universidad y determina los estudios y diseños técnicos y económicos necesarios para definir la viabilidad de los convenios y contratos, y además asegura la obtención de las autorizaciones y aprobaciones previas necesarias, conforme a las políticas y normativa universitarias.

Responsabilidad: Todo aquel que intervenga en la gestión contractual y convencional responde jurídicamente por sus actuaciones.

5. Compromiso ético¹

El compromiso ético surgió inicialmente de las políticas y proyectos de la Vicerrectoría General dentro del Sistema de Mejor Gestión, se desarrolló a través del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad y luego, mediante Resolución 11 de 2018, se adoptó como “el instrumento que incluye el acuerdo en torno a los valores guía del comportamiento en la Universidad Nacional de Colombia: diálogo, equidad, honestidad, pertenencia, respeto, responsabilidad y solidaridad.”

El compromiso ético fue elaborado con una metodología diseñada por el Grupo Ethos de la Sede Manizales y se trata de un “acuerdo en torno a siete valores” que se convierte en un “convenio voluntario, individual y manifiesto de quien acepta guiar su conducta por valores éticos que fortalecen la condición humana en lo personal y comunitario”. Al guiarse por él, el servidor público asume una conducta dirigida por los valores éticos que propone para contribuir desde su práctica a la consolidación de un desarrollo institucional acorde con la naturaleza, fines y principios de la Universidad Nacional de Colombia, que -por lo demás- promueve conductas positivas que contribuyan al bien de la misma.

El compromiso ético “incluye a todos los miembros de la Universidad, pues aunque cada persona se desempeña de acuerdo a su rol –académico, administrativo, estudiante-, hay algo que es común a todos: el pertenecer a la Universidad Nacional de Colombia”, y propone asumir “siete valores éticos como marco de referencia de su comportamiento en la Institución: **diálogo, equidad, honestidad, pertenencia, respeto, responsabilidad y solidaridad.**”

Para la Dirección Jurídica Nacional, el compromiso ético y los principios señalados en la normativa son parámetros de conducta que deben aplicar todos en sus actuaciones, y considera que el compromiso de quienes intervengan en la gestión de convenios y contratos en cualquiera de sus fases, debe estar basado en sus postulados con el fin de garantizar de manera coordinada su realización en beneficio y provecho de la Universidad Nacional de Colombia. Esto es posible en correlación con el principio ético que orienta la extensión, como quedó establecido en el literal g del artículo 3 del Acuerdo 36 de 2009





Segunda parte

*Pautas generales para la gestión de
convenios y contratos*

Pautas generales para la gestión de convenios y contratos

Con el fin de facilitar la asesoría para la suscripción, ejecución y liquidación de acuerdos de voluntades, indicar criterios generales aplicables a toda su gestión e identificar las condiciones mínimas que deben reunir para el aseguramiento jurídico de la Universidad y de sus intereses, se recogen las siguientes pautas generales que pueden servir para el tratamiento general y particular de las situaciones que se presenten en su trámite, dejando los aspectos más complejos sobre casos particulares a la asesoría que -en concreto- se requiera.

1. Trámites previos y requisitos

En un adecuado ejercicio de planeación, la suscripción de los acuerdos de voluntades es el resultado de una serie de pasos y trámites, orientados a asegurar el cumplimiento de las normas y las mejores condiciones para ejecutar y satisfacer el objeto para el cual se realizan.

Así se concibe el principio de planeación en el Acuerdo 2 de 2008: *“antes de celebrar los acuerdos de voluntades, la Universidad Nacional de Colombia verificará de forma integral sus planes y determinará los estudios y diseños técnicos y económicos necesarios para definir el objeto de los acuerdos. Así mismo, los servidores públicos responsables de los acuerdos obtendrán las autorizaciones y aprobaciones necesarias acordes con las políticas determinadas por la Universidad”.*

En ese sentido, se hará referencia a los principales aspectos que debe tener en cuenta la Universidad durante las fases previas a la formalización de un convenio o contrato para la realización de actividades de extensión. Esto sin perjuicio de considerar que la planeación es un ejercicio que cumplen todas las partes de un convenio o contrato, y demanda una adecuada articulación entre el resultado de cada una de ellas con miras a estructurar un acuerdo que, desde lo técnico y lo formal, asegure el cumplimiento del objeto y la satisfacción de las necesidades.

1.1 El proyecto y la propuesta u oferta que elabora y presenta la Universidad

El proyecto, entendido como plan o idea a realizar, es fundamental en la construcción del acuerdo de voluntades, pues contiene las pautas técnicas y académicas requeridas para la ejecución de una serie de actividades dirigidas a alcanzar un objetivo trazado y requiere, por eso, estar suficiente y claramente plasmado para que su ejecución sea oportuna, completa y eficaz.

Ahora bien, el proyecto involucra recursos de distinta naturaleza y diseña o programa las actividades necesarias para lograr un fin, un resultado que se propone. Cuando para su ejecución se requiere la participación de otro ente jurídico (*hablando en términos de Universidad y entidad contratante o conviniente y teniendo en cuenta que algunos proyectos pueden ser ejecutados por la Universidad con sus propios recursos*), se requerirá que la relación que se establezca para su ejecución conjunta o en nombre de la otra, medie un documento jurídico que, como quedará claro, es resultado de los procesos y trámite previos de negociación, y cuyo contenido será determinado especialmente a partir de la propuesta u oferta que presente la Universidad.

En materia de acuerdos de voluntades para la ejecución de actividades de extensión, este proyecto se materializa por regla general en una propuesta u oferta que la Universidad presenta a la entidad que la solicita, porque requiere el servicio, o en la que elabore como oferente en procesos de selección, cuando la Universidad decide participar en convocatorias, invitaciones, licitaciones públicas, etc.

1.2 La invitación

La extensión a la que se hace referencia en este documento es aquella que se ejecuta con la celebración de convenios o contratos en los que la Universidad asume la posición de contratista o conviniente.

En este contexto, por regla general, el contrato o convenio es resultado de una invitación realizada a la Universidad por otra entidad para la presentación de una oferta o propuesta para la satisfacción de alguna necesidad concreta, que hace parte de procesos de selección, incluyendo la contratación directa. Los convenios suelen suscribirse como resultado de negociaciones directas con entidades para la ejecución de un proyecto o plan de interés común, para el que conjuntamente aportan recursos de distinta naturaleza; pero, asimismo, directamente la Universidad puede ser invitada a celebrar contratos, como sucede en el caso de los interadministrativos. Otra modalidad es la participación de la Universidad en convocatorias o invitaciones públicas, en las que con su propuesta u oferta compite con otras entidades en un proceso de selección del que resulta el contrato.

Sea que la Universidad responda a una invitación, participe en procesos de convocatoria, concurso o invitaciones públicas, o que gestione directamente con otras entidades la suscripción de un convenio o contrato, la propuesta u oferta que presente determinará en gran medida las condiciones que se incluyan en el contenido al acuerdo de voluntades e incluso hará parte integrante del mismo.

De estos procesos, resulta un convenio o contrato que será el instrumento principal para guiar y regular la ejecución del proyecto o plan, conforme al objeto y obligaciones que se pacten.

1.3 Los acuerdos de voluntades para la ejecución de actividades de extensión

Como resultado de las necesidades de la entidad contratante o conveniente, de los trámites previos y a partir de la propuesta que haya presentado la Universidad, la relación entre estas se concreta en un documento, para el caso un convenio o un contrato, en el que se establecen reglas necesarias y suficientes para distribuir los compromisos, obligaciones, cargas, responsabilidades y derechos que se derivan según su posición, en concordancia con el ordenamiento jurídico y lo que su autonomía les permita pactar.

El convenio y el contrato son, en sí, un instrumento necesario para el proyecto (*entendido como propuesta, plan o idea en referencia a la actividad de extensión*), en la medida en que sirve para lograr los objetivos trazados, cuando en su ejecución se vincula una o más personas distintas a la Universidad.

El acuerdo de voluntades que resulta es el instrumento mediante el cual se materializan los pactos entre las entidades a raíz del requerimiento y la oferta, y si bien es el acto fundamental que orienta la ejecución, en la propuesta también se encuentran las bases para el cumplimiento del objeto, así como en la invitación y en el pliego de condiciones.

Por la trascendencia del proyecto o propuesta de extensión que se ejecuta a través de convenios o contratos de extensión, es importante que en esta fase previa se tenga en cuenta lo siguiente:

- ▶ La planeación del proyecto tiene también un sentido de prospectiva, en el entendido de que esta sirve para identificar las etapas necesarias para realizarlo, los trámites que deban cumplirse, los funcionarios que deberán intervenir y prever los plazos mínimos necesarios para la adecuada coordinación no solo en la fase previa, sino también en la fase de su formalización, de su ejecución y liquidación.
- ▶ Por eso, un convenio o contrato es resultado de un proceso de planeación y de un proyecto previamente definido que lo justifique.
- ▶ La propuesta señala el conjunto de actividades que deben realizarse para lograr los objetivos.
- ▶ Deben preverse y señalarse las etapas, fases y procedimientos que interrelacionada y coordinadamente deberán ejecutarse para cumplir con el objeto.
- ▶ Es necesario calcular, medir y fijar los recursos necesarios y el presupuesto, previendo sus fuentes.

- › Se requiere determinar los tiempos o plazos objetivos que requerirá la planeación y ejecución de las actividades.
- › Se debe evaluar la capacidad administrativa de ejecución.
- › Las normas de la Universidad prevén la importancia de justificar la necesidad y pertinencia de su realización, a través de los avales técnicos que se requieran.
- › La viabilidad del proyecto o propuesta no se determina tanto por la posibilidad jurídica de formalizarlo, sino por su factibilidad técnica, administrativa y financiera. Esta viabilidad está dada, principalmente, por los avales de los cuerpos colegiados.
- › La planeación del proyecto debe ser realista, es decir, contemplar un objeto, alcance, compromisos y obligaciones realizables desde todo punto de vista, con los recursos y el tiempo que se hayan planeado para su ejecución.

1.4 Viabilidad técnica y financiera:

Capacidad de ejecución (operativa y administrativa) y disponibilidad de recursos

En la etapa de la planeación es necesario definir los recursos (financieros, operativos, presupuestales, físicos y humanos) que requiere el proyecto para que su ejecución sea eficaz y satisfactoria, en el sentido de hacerla idónea para alcanzar los objetivos propuestos y su finalidad. El adecuado y oportuno análisis de este componente del proyecto de extensión servirá para determinar la capacidad de ejecución (en términos operativos y de administración) y la capacidad financiera requerida (cuando este componente es determinante) y, por esa vía, la pertinencia de celebrar un convenio o un contrato.

La capacidad de ejecución y la disponibilidad de recursos son elementos de análisis a la hora de obtener los avales técnicos requeridos, según la normativa universitaria, toda vez que dichos avales o autorizaciones respaldan las manifestaciones que se realicen sobre esa capacidad, en la medida en que en la ejecución la Universidad planee comprometerla.

Exceptuando el caso de los convenios marco, donde -por regla general- no se asumen compromisos específicos y no se invierten recursos presupuestales, los convenios deben asegurar que la Universidad disponga de ellos para cumplir los compromisos que adquiera, según el tipo de aporte que realiza (financieros, físicos – especie). De igual manera deberá preverse, cuando quiera que en un contrato la Universidad asuma un compromiso de esta naturaleza.

Sin embargo, aún en los convenios marco debe existir una planeación, pues en virtud del principio de eficiencia y eficacia, el acto jurídico deberá

estar destinado a producir un resultado específico, según los intereses de las partes involucradas. Ya sea que un convenio marco tenga un propósito en general, en la medida que de él se deriven acuerdos específicos, se debe seguir una línea de planeación que lo proyecte desde su formulación a unos resultados concretos que, sin distinción de su naturaleza, se enmarquen en una finalidad misional universitaria. De lo contrario, se establecerían relaciones jurídicas sin efectos o acuerdos sin un propósito objetivo o imposible de cumplir.

Por otra parte, en los contratos (teniendo en cuenta que nos referimos a aquellos en los que la Universidad obra como contratista), por regla general esta no realiza ni debe realizar aportes, salvo en aquellos en los que se estructura un modelo de cofinanciación. Por la naturaleza de estas relaciones, la Universidad se obliga a cambio de una contraprestación, a prestar un servicio de aquellos que está autorizada a ofrecer en las distintas modalidades de extensión.

Estos acuerdos de voluntades se estructuran teniendo en cuenta una propuesta presentada por la Universidad, en cuya elaboración se debe consultar la capacidad jurídica, operativa y administrativa para ejecutarla, para que la entidad contratante conozca los alcances y los costos que serán imputados a los recursos que la Universidad señale como precio del servicio que ofrece.

De ahí la importancia de que en la planeación se verifique este componente y la relevante labor al respecto de quienes lo formulan y avalan al constatar que se disponga de ellos y sean suficientes.

1.5 Aavales

Al planear el proyecto de extensión, es necesario verificar cuáles y qué tipos de aavales se requieren para su viabilidad, según la normativa universitaria para cada caso.

El aval es una condición fundamental para el proyecto y, por ende, del convenio o del contrato que se pretenda celebrar para su ejecución, pues su otorgamiento está condicionado al análisis que se haga sobre los componentes técnicos y financieros del proyecto, además de su correspondencia con el plan de desarrollo o de acción de la Universidad, en cualquiera de sus niveles (Nacional, Sede, Facultad).

Para la celebración de acuerdos de voluntades para el ejercicio de la función de extensión se requiere el aval del cuerpo colegiado de la unidad académica que lo ejecutará. Este aval se concibe como el respaldo de los compromisos que se adquieren con el convenio o contrato.

Se prevé el aval de la Dirección de Relaciones Exteriores, solo en el caso de celebrarse convenios para realizar actividades de extensión con personas extranjeras.

De acuerdo con el alcance del objeto de esta Guía, que está referido a los convenios y contratos en los que la Universidad como contratista o conviniente ejecuta actividades de extensión, es oportuno señalar que para su trámite no se requiere el concepto del Comité de Contratación, que por el contrario, es necesario en la contratación mediante la cual la Universidad adquiere bienes o servicios.

En todo caso, para presentar ofertas dentro de concursos o licitaciones, se debe obtener autorización de la Dirección Nacional de Extensión, Innovación y Propiedad Intelectual.

2. Mecanismos generales de selección – contratación

Los convenios o contratos para el desarrollo de actividades de extensión por demanda de otras entidades públicas resultan, principalmente, de procesos de contratación directa, siendo esta la mayor proporción en lo que a la Universidad respecta, pero también puede ser resultado de licitaciones, concursos u otras convocatorias.

Para la celebración de contratos interadministrativos, es decir, los que se suscriben con otras entidades públicas, el estatuto general de contratación autoriza que esta se realice de manera directa (*artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el literal c del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007*), en el entendido en que la entidad que lo ejecute, que para el caso es la Universidad, desarrolle un objeto afín a las obligaciones que se deriven de aquellos.

Tratándose de contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargos fiduciarios y fiducia pública, cuando la Universidad pretenda ejecutarlo deberá participar en el proceso de licitación pública o contratación abreviada que adelante la respectiva entidad.

Sin embargo, hay que recalcar, como se dijo al hablar del marco normativo, que en cada caso debe tenerse en cuenta lo que aplique al contrato o convenio según su naturaleza y objeto, y que la Universidad se ciñe al régimen legal de la entidad contratante; por lo tanto, según se trate de una sometida al régimen general de contratación pública o que goce de un régimen de excepción o especial, en cada caso es necesario revisar, de acuerdo con las normas, el procedimiento que deba adelantarse para la selección y contratación de la Universidad.

La celebración de contratos o convenios con personas naturales o jurídicas particulares, en cambio, sigue las reglas aplicables a los acuerdos de voluntades de derecho privado y a ellas conforme a su naturaleza.

3. Formalización del acuerdo de voluntades: Contenido y forma en general

3.1 El alcance de la autonomía en la estipulación de las cláusulas

Previo a desarrollar lo relativo al contenido del contrato o convenio y de sus aspectos formales, es preciso tener en cuenta que, en lo que atañe a la celebración de acuerdos de voluntades, la normativa aplicable a la Universidad previó, como se señaló antes, que *“los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebre (...) se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales (...)”* (Decreto 1210 de 1993 y *“en los casos en que sea pertinente y aplicable, las reglamentaciones expedidas por la Universidad, las normas de ciencia y tecnología, las normas del derecho privado o las demás que regulen este tema de manera específica”* (Acuerdo CSU 2 de 2008).

Ahora bien, en cuanto a los contratos celebrados con otras entidades estatales, sin perjuicio de los regímenes especiales, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispone en relación con su contenido que *“las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.// Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. // En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a las Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración”*.

De esta manera, a lo largo de este aparte debe tenerse en cuenta que la libertad de estipulación de las condiciones del contrato están limitadas a lo que las normas superiores dispongan, teniendo por eso las entidades la posibilidad de fijar condiciones acorde con la naturaleza y objeto del contrato y de las partes vinculadas en su ejecución, salvo que sobre un aspecto en particular establezcan límite o mínimos concretos cuya observancia sea obligatoria.

3.2 Forma e idioma

El régimen general de acuerdos de voluntades (Acuerdo CSU 2 de 2008) prevé que todo acuerdo de voluntades que celebre la Universidad deberá:

- Constar por escrito o mediante cualquier medio técnico, tecnológico o electrónico.
- Constar en idioma castellano
- Realizarse a través de convenios o contratos.

Adicionalmente, el mismo Acuerdo prevé que no se exigirán más requisitos de forma que aquellos propios de su naturaleza.

Si bien, por regla general, los acuerdos de voluntades para realizar extensión son contratos, cuando se celebran convenios es válido tener en cuenta que de acuerdo con el Manual de Convenios y Contratos, en estos se establecen compromisos e intenciones generales o específicos de cooperación mutua para desarrollar actividades de interés y beneficio común, y pueden materializarse a través de acuerdos, memorandos, actas o cartas de entendimiento.

Para los efectos del Manual, lo que se denomina *acuerdo, memorando, acta o carta de entendimiento*, recibe el tratamiento de convenio. Si bien cada una de estas modalidades puede presentar diferencias, lo relevante es que en todas ellas se plasma un acuerdo de voluntades dirigido a un objeto más o menos general en el que la intención de las partes concurre para vincularlas a través de los compromisos que pacten.

Ahora bien, independientemente de cómo se llame, pues estas denominaciones corresponden más a usos en la práctica jurídica que a formas reguladas por la normativa, es el contenido del documento y el sentido de las manifestaciones y pactos que contenga, los que permiten darle la naturaleza y tratamiento de un convenio. Para eso, el elemento relevante es el que define y diferencia los convenios y los contratos, es la relación y grado de contraposición que se da entre los intereses de las partes, que se refleja en la existencia o no de una contraprestación, pues como lo define el Manual de Convenios y Contratos, el contrato es el *“acuerdo de voluntades mediante el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer algo, a cambio de una contraprestación en dinero”*, que en el caso de la extensión el *dar o hacer* algo está referido a ejecutar el proyecto de extensión requerido por la contratante y propuesto y ofrecido por la Universidad; y los convenios, por regla general, *“son aquellos acuerdos de voluntades mediante los cuales las partes establecen compromisos e intenciones generales o específicos de cooperación mutua, para desarrollar en forma planificada actividades de interés y beneficio común.”*

Claro está, no obstante, que sobre esta y otras características que diferencian un convenio y un contrato existen diversas posturas, a las cuales no haremos referencia porque no es ese el objeto de esta Guía.

En cuanto al idioma, se enfatiza que esta condición tiene la intención de asegurar los intereses de la Universidad en la interpretación y aplicación de las cláusulas del convenio o del contrato, que se hace a partir de las expresiones y conceptos utilizados en la práctica, conforme al ordenamiento jurídico en el que se producen y en el que se ejecutarán.

3.3 Contenido y cláusulas

El elemento fundamental en la forma de los convenios o contratos es el clausulado. El ordenamiento universitario² dispone, en cuanto al contenido de los acuerdos de voluntades, que éstos deberán prever por lo menos:

- La identificación de las partes
- Objeto
- Compromisos (Obligaciones)
- Valor
- Plazo

A éstas, el Manual de Convenios y Contratos agrega cláusulas como forma de pago, supervisión o interventoría, lugar de entrega o ejecución, disponibilidad presupuestal, requisitos de perfeccionamiento, legalización y ejecución; condiciones para la prórroga, adición o modificación, cláusulas de propiedad intelectual y mecanismos para la solución de controversias.

Respecto al contenido y cláusulas de los acuerdos de voluntades, son oportunas las siguientes recomendaciones en general:

a. Consideraciones, motivaciones y competencia para la celebración del acuerdo de voluntades

Por lo general, los convenios o contratos, previo a su clausulado incluyen un apartado de consideraciones que, sin ser específicamente una cláusula, sirven para relacionar el contexto y origen del acuerdo, lo que las partes tuvieron en cuenta para su celebración y además hacen referencia a los antecedentes y a la justificación y motivación para su realización, además de establecer el marco normativo y las competencias para su firma.

Si el convenio o contrato incluye las consideraciones, se advierte tener en cuenta que:

- Deberá verificarse la redacción y coherencia de cada una de ellas.
- Si incluyen referencias al procedimiento seguido para la contratación, es recomendable verificar que las fechas, el detalle de normas y la identificación de dependencias sean las correctas.

b. Identificación de las partes

La identificación de las partes implica relacionar los datos de quienes intervienen en el acto con su firma, y de las personas jurídicas que representan, si es el caso. En cuanto a la Universidad Nacional de Colombia, deben identificarse ésta y la persona que actúa en su representación, teniendo en cuenta el fundamento de la competencia exclusiva o delegada, de conformidad con el Manual de Convenios y Contratos.

Sobre este aparte, es deseable:

- Indicar, para el caso de la Universidad, que quien lo suscribe actúa como “*delegado en la función contractual*” (salvo que el acuerdo de volutades lo suscriba directamente el Rector, caso en el cual actúa como representante legal), conforme a la delegación conferida a través del Manual de Convenios y Contratos – Resolución 1551 de 2014.
- El título de “*representante legal*” y la expresión “*obra en nombre y representación*” solamente se utilizan cuando quien interviene con su firma es el Rector, por cuanto estos son atributos exclusivos de su cargo.
- Citar el número de resolución de nombramiento y de acta de posesión en el cargo, y en todo caso, allegar copia de estos documentos y del documento de identidad a la entidad contratante.
- Para el caso de la existencia de la Universidad, puede utilizarse una fórmula como la siguiente: “... *la Universidad Nacional de Colombia, ente universitario autónomo de orden nacional y de naturaleza autónoma, conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política, vinculado al Ministerio de Educación Nacional y actualmente regido por el Decreto Ley 1210 de 1993...*”
- La Universidad no requiere estar inscrita en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio. La constancia de existencia y representación legal deberá solicitarse a la Secretaría General de la Universidad.
- Cuando, en el proceso contractual, se solicite la inscripción en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio, el certificado puede ser solicitado directamente en cualquier sede de la Cámara, pagando el importe correspondiente, teniendo en cuenta que la Universidad se encuentra inscrita. Se puede además consultar y descargar a través de la página web de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa.

c. Objeto

El objeto es elemento esencial del contrato o del convenio. De acuerdo con el artículo 1495 del Código Civil, “*contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa*”, y ese “*dar, hacer o no hacer*”, se identifica con el *objeto de la declaración de voluntad*, que el artículo 1517 del mismo estipula así: “*Toda declaración de voluntad debe tener por objeto una o más cosas, que se trata de dar, hacer o no hacer.*”

El objeto es, en términos generales, lo que se identifica como principal obligación del acuerdo, que en lo que atañe al objeto de esta Guía es aquello que la Universidad se compromete a realizar, esto es, ejecutar el proyecto de extensión y todo lo que éste implica en su alcance conforme a su propuesta.

Respecto a la estipulación del objeto, recomendamos lo siguiente:

- La cláusula de objeto debe redactarse de modo que sea íntegra y literalmente idéntica a la que se haya señalado en el objeto del pliego o invitación que haya dado origen a la contratación y a la oferta o propuesta presentada por la Universidad.
- Una deficiente determinación del objeto puede tener una incidencia negativa en la ejecución del contrato.
- Es relevante, al momento de verificar el objeto de los acuerdos de voluntades, que su revisión cuente con el punto de vista del eventual director del proyecto o de un experto en el tema, teniendo en cuenta que frente a lo que se obliga la Universidad es necesario determinar la capacidad técnica, administrativa y operativa. Ahora bien, esto debe verificarse desde los trámites previos, siendo recomendable incluso al momento de presentar la propuesta.
- Por cada objeto debe celebrarse un contrato. Al ser este el elemento fundamental del convenio o contrato, en ningún caso que deba realizarse una modificación al acuerdo de voluntades podrá reformarse, alterarse o transformar el objeto, pues en caso de requerirlo, lo que es procedente es celebrar un nuevo contrato.
- Por lo mismo, el objeto se complementa con las cláusulas que definen las obligaciones y actividades necesarias para su cumplimiento.
- Si se tiene en cuenta que el objeto del acuerdo es inmodificable, incluso en sus aspectos formales, se recomienda no incluir en la cláusula factores temporales, técnicos o económicos que limiten las posibilidades de desarrollar su alcance. Aspectos como el plazo, las cantidades o especificaciones, los valores, hacen parte de las demás cláusulas.

d. Obligaciones

Esta cláusula enuncia y determina el alcance de los compromisos técnicos adquiridos por la Universidad en relación con el objeto y con las actividades que deban ejecutarse para su cumplimiento. Entre las obligaciones también se tienen en cuenta aquellas que no guardan una relación técnica con el objeto del contrato pero que implican deberes en el orden administrativo, operativo, financiero, entre otros, necesarios para la ejecución integral del proyecto y del acuerdo.

Debe tenerse en cuenta que las obligaciones del contrato o convenio no están limitadas a las que se redacten en esta cláusula, pues a lo largo del texto del acuerdo de voluntades pueden incluirse deberes o compromisos a cargo de la Universidad en relación con los distintos aspectos que hagan parte de los pactos que se concreten.

En términos generales, sobre este punto recomendamos lo siguiente:

- La cláusula de obligaciones en el acuerdo de voluntades debe conservar coherencia técnica y ser idéntica a las que la Universidad se haya comprometido según el pliego o invitación y la oferta o propuesta que haya presentado (y sus modificaciones) y, con ella, aceptado.
- Del mismo modo y por las razones que se recomienda la revisión especial del objeto, esta cláusula puede ser revisada por quien hará la labor de director del proyecto o de un experto en el tema. Se sugiere que respecto de la misma, esta persona emita su aval.
- Sin perjuicio de que en las fases previas a la presentación de oferta se verifique la suficiencia del presupuesto para el cumplimiento de las obligaciones, es oportuno tener en consideración que los recursos de los que dispondrán las entidades deben ser suficientes para la ejecución efectiva de las obligaciones y el objeto del acuerdo de voluntades.
- Si entre las obligaciones se incluye la presentación de informes, estos deben ser concordantes con los que se establezcan como requisitos para los pagos, si es que así se pactan. En ese sentido, se recomienda armonizar la oportunidad y plazos de presentación de informes con la de los pagos que se estipulen en la respectiva cláusula.

e. Valor y forma de pago

Para el desarrollo de actividades de extensión, el Acuerdo CSU 36 de 2009 prevé un régimen financiero que establece los elementos mínimos de su presupuesto y su distribución, al cual deben ajustarse según las condiciones particulares de cada caso, los proyectos, programas y planes de extensión, entendidos éstos como formas de planeación, pero que para los fines de esta Guía hará referencia al proyecto que es objeto de la propuesta u oferta de la Universidad.

En la gestión de acuerdos de voluntades para la ejecución de proyectos o actividades de extensión en los que la Universidad es contratista o conviniente, deben observarse las reglas sobre el régimen financiero y, por tanto, al elaborarla se deberá ser previsorio a la hora de estimar su presupuesto, según la modalidad y las condiciones en que se ejecutará.

De acuerdo con el artículo 17 del Acuerdo CSU 36 de 2009, los proyectos de extensión se estructuran en su presupuesto con los siguientes elementos:

- Los **costos directos**, que son generados específica y exclusivamente por un proyecto de extensión en particular e incluyen todos los conceptos que se puedan atribuir en forma directa al proyecto.
- Los **costos indirectos**, los que a pesar de relacionarse con un proyecto de extensión en particular, no se le pueden atribuir en forma directa.

- Las **transferencias**, que corresponden a un porcentaje del valor total del proyecto, concebido como contraprestación del servicio y que se reinvierte en las actividades misionales de la Universidad.

Según la norma, de los elementos del presupuesto solo las transferencias se generan independientemente del proyecto y no hacen parte de su estructura mínima de costos, es decir – en nuestros términos - de su valor mínimo, pues según el artículo 19 del Acuerdo CSU 36 de 2009 éstas solo se generan a partir de los recursos de proyectos ejecutados a través de contratos, órdenes o convenios celebrados para ese efecto, y son tratadas conforme al artículo 17 ya mencionado, como un porcentaje del valor que se destina a la Universidad a título de contraprestación. Por esa razón, siempre que se suscriban contratos o convenios deberá calcularse el valor de las transferencias, sin perjuicio de lo que se menciona en el siguiente párrafo.

Al momento de elaborar el presupuesto del proyecto y la propuesta u oferta, según la modalidad de extensión y las condiciones en que este se va a ejecutar, el gestor deberá tener en cuenta para su cálculo las reglas que aplican conforme al régimen financiero establecido por el Acuerdo CSU 36 de 2009, teniendo presente que en relación con los costos indirectos y las transferencias existen unas excepciones, cuya interpretación y análisis es restrictiva, por lo que sólo podrán aplicarse en los casos expresamente señalados en el parágrafo 1 del artículo 17 (en cuanto a costos indirectos) y los parágrafos 3 y 4 del artículo 19 (respecto de las transferencias); además de consultar las reglas que sobre estos aspectos se encuentran en el Instructivo 2 de 2011 de Rectoría.

Como regla general, sin tener en cuenta las excepciones o los porcentajes que particularmente se aprueben conforme a los supuestos y procedimientos previstos en el Acuerdo 36 de 2009, los recursos de los proyectos ejecutados a través de convenios y contratos deben generar a la Universidad, a título de transferencia, como mínimo el 22% de su valor total (art. 19) y, para aquellos casos en que la Universidad realice un aporte de contrapartida o a cualquier otro título, que en ninguno de éstos se liquidan transferencias sobre sus recursos propios.

Así las cosas, de acuerdo con tales reglas, la Universidad debe proyectar el presupuesto del convenio o contrato y prever según cada caso, los costos directos e indirectos y las transferencias, que servirán para determinar el valor de la propuesta.

Además de cumplir las reglas sobre el régimen financiero previsto en el Acuerdo de Extensión, para la suscripción y ejecución de convenios o contratos para el desarrollo de actividades de extensión se recomienda tener en cuenta lo siguiente en relación con el valor y la forma de pago:

- El valor del convenio o contrato debe corresponder al presentado en la oferta o propuesta por la Universidad. No obstante, es oportuno

tuno considerar que en la gestión previa del acuerdo se dé lugar a alguna negociación al respecto (lo cual es una posibilidad limitada cuando esta se realiza con otras entidades públicas), y teniendo en cuenta que sobre este particular no es posible fijar una regla general, se recomienda en todos los casos documentar los arreglos previos en cuanto al precio en relación con las obligaciones o su alcance, pues es factible que en alguno de ellos, con posterioridad a la presentación de la propuesta u oferta y antes de la firma del acuerdo, se desarrollen negociaciones de la que resulte una reducción o incremento del valor que –es lo ideal- se dé en razón de una modificación equivalente en cuanto a las obligaciones o su alcance.

- De igual manera, la forma de pago o desembolso de los aportes debe coincidir con la que haya propuesto la Universidad en su oferta, o la que haya fijado la entidad contratante en la invitación o pliego. En caso de ser diferentes, prevalecerá la forma de pago que haya quedado expresa en la invitación o pliego.
- Respecto a la forma de pago o desembolso de los aportes, se recomienda verificarla. En caso de ser necesario, se recomienda establecer los acuerdos o solicitar las aclaraciones con la entidad respecto a ella y, asimismo, asegurar que la modalidad acordada para el desembolso permita la ejecución del convenio o contrato, en el sentido de mantener el flujo de recursos para la debida y oportuna ejecución de los compromisos.
- Por otra parte, se recomienda establecer acuerdos claros respecto a los requisitos para los pagos o desembolsos, cuando estos se pactan en porcentajes o sumas periódicas. Los requisitos para cada pago o desembolso deben ser razonables y, al momento de verificarlos, la Universidad debe tener en cuenta su capacidad de cumplirlos.
- En caso de pactar un porcentaje de anticipo o de pago anticipado, es recomendable incluir condiciones claras para su ejecución, reconocimiento y, en el caso del pago anticipado, su amortización. Tratándose de contratos o convenios con entidades públicas en cuya modalidad de pago se incluya una de estas figuras, debe reconocerse que – para el caso de las sometidas al régimen del estatuto general de contratación de la administración pública – la Ley 80 de 1993 autoriza pactarlos en un monto que no supere el 50% del valor. Al pactar uno de estos, la entidad pública contratante se obliga a realizarlo y su desembolso se torna en condición necesaria para la ejecución.
- En caso de incluir aportes de la Universidad, estos hacen parte del valor del convenio o contrato (*cuando por su naturaleza u objeto éste lo incluye*), y deben estar debidamente presupuestados y avalados financieramente, teniendo en cuenta que si se aportan en efectivo debe contarse con disponibilidad presupuestal previa.

- Según lo previsto en el artículo 92 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior no son responsables del IVA; en consecuencia, el valor del convenio o contrato no debe incluir este impuesto.
- De acuerdo con el régimen presupuestal de la Universidad, se recomienda no incluir la obligación de devolución de rendimientos financieros. Esto teniendo en cuenta que, conforme al Decreto 1210 de 1993 (art. 8), la Universidad goza de autonomía financiera y presupuestal, teniendo en cuenta su naturaleza y régimen jurídico especiales, y que *“para la administración y manejo de los recursos generados por actividades académicas de investigación, de asesoría o de extensión (...) podrá crear fondos de manejo especial con el fin de garantizar el fortalecimiento de las funciones propias de la institución.”*

Sin embargo, la propiedad de los rendimientos financieros se determina en cada caso, teniendo en cuenta la modalidad de pago y el tipo de contrato que se celebre, por lo que en aquellos casos en los que los recursos se entreguen a la Universidad de modo que ésta se los apropie, se entenderá que los rendimientos son de su propiedad.

En términos generales, el criterio para determinar la propiedad de los rendimientos financieros es aquel, según el cual el dueño del capital lo es de aquellos. Para aclarar este punto, se puede tener en cuenta el lineamiento del Consejo de Estado, que en concepto 1881 del 30 de abril de 2008, dijo lo siguiente:

“Esta Sala ha procurado trazar algunas interpretaciones de los artículos que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en sus reglamentos hacen referencia a los rendimientos financieros originados en recursos de propiedad de la Nación y en recursos propios de otras entidades públicas, que en lo que hace referencia con la consulta que se responde, se pueden sintetizar en esta forma:

Por “rendimientos financieros” deben entenderse los frutos civiles de los recursos (entendidos como un capital que produce intereses).

vi. Los rendimientos financieros pertenecen al dueño del capital, de manera que si éste es de la Nación, al producirse tales rendimientos acrecen al Tesoro Nacional, y si es de un establecimiento público, al de éste.

vii. En los contratos celebrados por una entidad pública como contratante, en los que se entreguen dineros a título de pago del precio de un contrato, y a cambio se reciba un bien o servicio, como este último es el propietario del monto del pago recibido, por lo mismo lo es de los rendimientos financieros o intereses que produzca la inversión del precio recibido. En estos contratos, si hay un “precio anticipado”, una vez pagado pertenece al contratista y por lo mismo sus rendimientos (salvo pacto en contrario), pero si hay un “anticipo”, dado que se entiende como una forma de financiamiento, los rendimientos financieros pertenecen al contratante. El anticipo pasará a ser parte del precio, en la medida en que se amortice siguiendo las cláusulas del contrato.

viii. Por el contrario, si una entidad pública como contratante entrega unos dineros en administración, verbi gratia para ser invertidos, éstos no ingresan al patrimonio del contratista, y por lo mismo los rendimientos que lo acrecen son de la entidad contratante que es la propietaria del capital. En este caso, el precio del contrato lo constituyen las comisiones, primas de resultado, una suma fija o cualquier otra forma de retribución que se pacte.” (Resaltamos)

- En similar sentido al anterior, la devolución de recursos no ejecutados procede en la medida en que se esté debidamente comprobada su no ejecución y, por lo demás, lo recomendable es que este aspecto sea parte de la negociación previa, de manera que las partes expresamente pacten si habrá lugar a ello o no.

Si bien se sugiere que no se pacte la devolución de recursos y se garantice a la Universidad el pago total del valor en la medida en que ejecute a cabalidad el objeto, esto depende de la modalidad o forma de pago o desembolsos que las partes acuerden para la ejecución del convenio o contrato.

En este sentido, se recomienda pactar formas de pago o desembolsos que no obliguen la devolución de recursos no ejecutados y, en el caso de no ser posible, prever en la ejecución y en el control financiero del contrato o convenio, que la eventual devolución de saldos no ejecutados no afecten las transferencias y, por tanto, prever los mecanismos para que el porcentaje que corresponde a éstas no sea tomado como recursos no ejecutados.

f. Plazo o duración

- El plazo de ejecución fija el período durante el cual se deben cumplir las obligaciones, debiendo tenerse cuidado en realizar las actividades estrictamente dentro del mismo. Por esa razón, es recomendable planear adecuadamente el proyecto para fijar un término razonable y suficiente para cumplir con todos los compromisos, pero –adicionalmente– para prever y disponer lo que sea necesario para la solicitud, trámite y suscripción de las prórrogas que excepcionalmente se requieran.
- La debida planeación del plazo ayuda a prevenir el incumplimiento de las obligaciones y a mantener indemne a la Universidad.
- Además de estas recomendaciones, en cuanto al término de ejecución o duración, se debe tener en cuenta que:
- El plazo de ejecución debe ser suficiente para cumplir los compromisos que se establecen en el convenio o contrato.
- Debe cumplirse con la totalidad de las obligaciones en el plazo de ejecución pactado; por lo tanto, es importante que si éste se prevé (en la etapa de planeación) insuficiente según el alcance de las obligaciones y compromisos, pueda pactarse un plazo acorde con ello y, de ser posible o necesario, optar por un plazo con

días o meses adicionales que permitan anticipar eventualidades como, por ejemplo, ejecutar actividades o hacer ajustes o atender observaciones, lo cual a la postre facilitará los reconocimientos técnicos, de ejecución y la liquidación del convenio o contrato.

- El plazo de ejecución y el de liquidación no deben confundirse. Una vez cumplido el plazo de ejecución inicia, por regla, el período de liquidación, durante el cual se limita la ejecución de actividades propias del objeto del contrato o convenio, dado el riesgo de que estas no sean reconocida en sentido técnico y financiero.³ Por esa razón, se enfatiza en la importancia de que el objeto del acuerdo se realice cabal y oportunamente en el término propio de ejecución.
- El plazo debe ser establecido claramente y expresamente, en días calendario o hábiles, meses o años. Independientemente de la fórmula del plazo que se elija, debe permitir establecer con precisión en qué momento se termina.
- El plazo de ejecución debe ser concordante con el que se haya presentado en la oferta o propuesta.
- Cuando quiera que un convenio o un contrato deba prorrogarse, según las condiciones particulares de cada caso, si la Universidad debe satisfacer obligaciones de pago o gasto, o comprometa sus recursos en el respectivo convenio o contrato, sus compromisos y erogaciones deben observarse los principios y procedimiento del régimen financiero y presupuestal adoptado por ella misma y, según el caso, específicamente las normas en materia de vigencias futuras, reservas presupuestales y vigencias expiradas.

g. Garantías

En el contexto de la ejecución de actividades de extensión que se realiza para entidades del Estado, especialmente las sometidas al régimen del estatuto general de contratación de la administración pública, las garantías son *“instrumentos de cobertura de riesgos comunes en procesos de contratación”*, exigibles en la medida en que *“uno de los objetivos del sistema de compras y contratación pública es el manejo del riesgo”*⁴.

El Decreto 1510 de 2013 (compilado en el Decreto 1082 de 2015) dispone en el artículo 110 que *“el cumplimiento de las obligaciones surgidas a favor de las entidades estatales con ocasión de: i) la presentación de las ofertas; ii) los contratos y su liquidación; y iii) los riesgos a los que se encuentran expuestas las entidades estatales, derivados de la responsabilidad extracontractual que pueda surgir por las actuaciones, hechos u omisiones de sus contratistas y subcontratistas, deben estar garantizadas en los términos de la ley y del presente decreto”*.

La normativa ha previsto tres tipos de garantías: - El contrato de seguro

contenido en una póliza; 2. Patrimonio autónomo; y 3. Garantía bancaria. Según los riesgos identificados en la etapa previa del contrato y de acuerdo con la naturaleza del objeto, la obligación de otorgar garantía puede incluir los siguientes amparos: responsabilidad civil extracontractual, cumplimiento de la oferta, y cumplimiento del contrato en lo relativo al buen manejo y correcta inversión del anticipo; devolución del pago anticipado, amparar los perjuicios derivados del incumplimiento total o parcial, el cumplimiento tardío o defectuoso, daños por entregas parciales no pactadas, el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria; el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales; estabilidad y calidad de la obra; la calidad del servicio; la calidad y correcto funcionamiento de los bienes; y, en general, los demás incumplimientos que la entidad contratante considere que deban ampararse.

Es por lo anterior que en convenios y contratos para realizar actividades de extensión, la obligación de prestar garantías está presente especialmente en los interadministrativos, en los que según la naturaleza del objeto o los riesgos identificados por la entidad contratante en su etapa previa, pueden estar referidas al cumplimiento.

Es preciso tener en cuenta que de conformidad con el artículo 96 del Manual de Convenios y Contratos, la Universidad se sujetará al régimen legal aplicable al contratante, sin perjuicio de no aceptar las cláusulas que resulten lesivas a sus intereses. No obstante, es importante resaltar también que, por expresa disposición de la Ley 1150 de 2007, las garantías no son obligatorias en los contratos y convenios interadministrativos, en tanto el Decreto 1082 de 2015 establece que no son obligatorias en la contratación directa (modalidad utilizada para celebrar contratos interadministrativos), debiendo quedar esto justificado en los estudios y documentos previos.

De acuerdo con lo anterior, se considera que las condiciones en materia de garantías deben ser susceptibles de negociación, lo cual debe tenerse presente al momento de elaborar y presentar la propuesta u oferta, pues en la etapa de estudios previos que realiza la entidad contratante, se estiman los riesgos y los mecanismos para su mitigación, es decir, las garantías que deberá otorgar el contratista.

Al respecto, es oportuno considerar que siendo la Universidad de una entidad pública, ésta ejecuta la función de extensión porque la Ley se la atribuye con unos fines concretos que atienden al interés general, pero además, se puede tener en cuenta que a través de los contratos y convenios interadministrativos se satisface el principio de coordinación y colaboración, que en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998 se establece así: *“(..) las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.”*

Dado que la Universidad atiende iguales intereses públicos que las demás

entidades estatales contratantes o convinientes, es dable considerar que actuando ambas a nombre del Estado, las garantías no sean necesarias entre ellas y, además, que en vista de que su actuación es una manifestación concreta de su deber legal de colaboración, en el evento de no ser posible suprimirlas, su pacto implique el menor costo para ella y de ese modo hacer menos onerosa la ejecución del proyecto de extensión.

Por lo anterior, es recomendable que:

- Desde el momento en que se establezcan los primeros contactos con la entidad pública contratante se negocie lo relativo a la garantías, procurando que no se establezca esta obligación a cargo de la Universidad, tanto por la consideración de que al tratarse de entidades públicas éstas no son obligatorias, como por reducir los costos de la ejecución del proyecto de extensión.
- En caso de que se incluya el deber de otorgar garantías, a pesar de la negociación que proponga la Universidad, cuyo costo debe ser asumido por el proyecto, se recomienda entonces que se reduzcan al mínimo los riesgos asegurados y las cuantías de aseguramiento, teniendo en cuenta que esta obligación debe ser establecida en términos de proporcionalidad y de acuerdo con la naturaleza del contrato, considerando que la contratación se realiza entre entidades de igual naturaleza pública.
- Si bien la revisión y aceptación de las garantías son actividades a cargo de las entidades contratantes, se recomienda verificar al momento de tomar las coberturas, que la vigencia de las garantías sea coherente con el plazo de ejecución del objeto contractual y se satisfagan las condiciones que se hayan fijado en el convenio o contrato, especialmente, en cuanto a valores y plazos de los amparos.
- En caso de adiciones, prórrogas o modificaciones que afecten las condiciones de la garantía, es preciso tener en cuenta el deber de mantener vigentes y suficientes los amparos, debiendo por eso modificar o ampliar las garantías conforme a cada caso y según los requerimientos de la entidad.

h. Cláusulas excepcionales

Este punto es relevante en el caso de convenios y contratos celebrados con entidades públicas sometidas al régimen del estatuto general de contratación.

Las cláusulas excepcionales son medios de los que disponen las entidades estatales para asegurar el cumplimiento del objeto contractual, atribuyéndose por ellas las facultades de obrar unilateralmente para terminar,

modificar, interpretar, revertir y declarar la caducidad del contrato. A estas se adiciona la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, que si bien no ha sido catalogada en la ley como tal, en su ejercicio se le puede atribuir ese mismo carácter⁵.

Si bien estas facultades se ejercen y pueden ser pactadas frente a personas naturales y jurídicas de derecho privado, y pese a que la Ley 80 de 1993 prevé que en contratos interadministrativos se prescindirá de estas cláusulas, algunas entidades sometidas al régimen general de contratación pública las incluyen, siendo pertinente en estos casos objetarlas y solicitar que se retiren del clausulado del convenio o contrato.

En la gestión de acuerdos para el desarrollo de actividades de extensión contratadas o convenidas con entidades estatales, especialmente al momento de formalizar los acuerdos, debe prestarse atención a que este tipo de facultades pueden estar contenidas en cláusulas específicas o independientes, o bien, estar previstas como potestades unilaterales o prerrogativas en medio de otras en las que la entidad contratante se las atribuya, sea a modo de consecuencias o de efectos frente a circunstancias del convenio o contrato. En dicho caso, aunque la facultad no sea expresamente tratada como excepcional, materialmente la puede configurar.

Por ejemplo, en el clausulado se incluye la posibilidad de que la entidad contratante termine anticipadamente el convenio o contrato ante el incumplimiento de la Universidad, sin que específicamente la denomine como facultad o cláusula excepcional. Al interpretar esa disposición, es dable inferir que lo que la entidad contratante hace es incluir un poder excepcional de los que la norma prohíbe pactar entre entidad de igual naturaleza pública.

Sobre este particular, es oportuno señalar que el Consejo de Estado en sentencia del 20 de mayo de 2004 (expediente 25154, M.P. María Elena Giraldo Gómez) pronunció lo siguiente:

*“(..). En el ordenamiento legal aparece una **restricción en los CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS para la utilización de poderes excepcionales** y con estos el de liquidar unilateralmente el contrato **porque tanto el contratante como el contratista son sujetos públicos, relación horizontal de la Administración Estado que impide, de naturaleza, la imposición de decisiones unilaterales en el mundo de los negocios jurídicos a la contraparte que también es Estado**. Y ello lo comprende así el Consejo de Estado por la integración armónica que se da entre los artículos 14, 60 y 61 de la ley 80 de 1993. El parágrafo del artículo 14, sobre los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, señala que en los contratos interadministrativos, entre otros, **“se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales”**. (...) Para la Sala la integración normativa hecha con respecto a esas tres disposiciones*

permite ver que la facultad del Estado para liquidar unilateralmente el contrato aparece frente al contratista particular marcada por los fines institucionales que debe cumplir “() y consiste en el poder de las entidades estatales de imponer coactivamente su voluntad sobre el contratista, durante la ejecución o liquidación del contrato, y en el deber de éste último de cumplir inmediatamente las obligaciones que le sean impuestas, sin perjuicio del derecho que le reconoce la ley de solicitar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa la nulidad de los actos y la reparación de los daños antijurídicos. **Tal facultad administrativa se atribuyó al ADMINISTRADOR DE LO PÚBLICO y únicamente frente a su COLABORADOR PRIVADO y por lo mismo no para el contrato interadministrativo, en el cual ambas partes son Agentes Públicos, pues ambos representan la Administración pública gestora del interés general y por lo tanto no imperan frente a éstas, en mundo negocial, los poderes coactivos, como así lo informa indirectamente el artículo 14 de la ley 80 de 1993 que si bien alude a cláusulas excepcionales, ontológicamente se erige en canon ilustrativo de la prohibición del ejercicio de poderes unilaterales del Estado contratante respecto del Estado contratista (...)**” (Resaltados fuera de texto) (Ver nota al pie)⁶.

No obstante y pese a que la Ley prohíbe estipular este tipo de facultades en convenios y contratos suscritos entre entidades públicas, en la práctica es habitual encontrar que en estos se incluyan cláusulas excepcionales expresas o estipulaciones que otorgan a la entidad contratante facultades cuya naturaleza es equivalente a aquellas.

No sobre advertir, sin embargo, que aunque dichas facultades queden estipuladas en el contrato, las mismas presentan dudas sobre su eficacia, pues aunque el Consejo de Estado ha considerado que esa estipulación no otorgaría competencia a la entidad contratante para recurrir a ellas e imponerlas, esta no se trataría de una tesis uniforme, teniendo en cuenta que sobre este tema se encuentran vigentes otras posturas doctrinales y jurisprudenciales, específicamente, sobre potestades diferentes a las cláusulas excepcionales.

A modo de ejemplo, se tiene que en sentencia CE SIII E 15940 de 2011, el Consejo de Estado anuló los actos administrativos que declararon la terminación unilateral de un convenio interadministrativo, considerando entre otras razones lo siguiente:

“Sobre las potestades o cláusulas excepcionales, también denominadas exorbitantes, ha manifestado esta Sección que se trata de poderes públicos, conferidos por la ley o autorizados por ella, en atención a los cuales el Estado adquiere la facultad de dirigir la ejecución de los contratos, con miras a que prevalezca el interés general que subyace en todo negocio público, en determinadas situaciones materiales, pues en caso de no intervenir se podría afectar la ejecución normal del mismo, e incluso conducir a la paralización de un servicio público.”

Declarada la nulidad de los actos, el Consejo de Estado consideró lo siguiente:

“Varias razones conducen a esta conclusión, es decir, que el CEP no podía ejercer este poder exorbitante, y que por tanto los actos administrativos demandados son nulos

En primer lugar, que por el sólo hecho de tratarse de un convenio interadministrativo no era posible utilizar ningún poder exorbitante –incluida la terminación unilateral–, porque el parágrafo del art. 14 de la ley 80 es claro al prohibirlo (...).

Por esta razón, que es suficiente para revocar la sentencia, resulta obvio que una entidad estatal no puede ejercer sobre otra una potestad de esta naturaleza, entre otras cosas, porque ¿con qué argumento impediría aquella que expidió el acto administrativo que la otra entidad, a su vez, ejerza el mismo poder u otro de la ley 80 de 1993?, ¿qué tal que el poder que ejerza una entidad sobre la otra sea la declaración de caducidad, que trae aparejada una inhabilidad para contratar? ¿Significará que la afectada no podrá contratar durante cinco años?”

Por esta razón, es recomendable hacer una lectura cuidadosa y crítica del contenido del convenio o contrato que se suscribirá con otras entidades públicas y establecer que, entre su texto, no estén previstas las cláusulas excepcionales o ninguna que permita a la entidad contratante hacer uso de este tipo de facultades unilaterales, de tal manera que ante la posibilidad de excluirlas con la autorización de la Ley, pueda llegarse a un acuerdo sobre el no incluirlas.

Puede tenerse en cuenta para ese fin, que siendo ambas entidades que representan al Estado y buscan, en un marco de colaboración y coordinación satisfacer un interés general, se adopte una relación cuyas condiciones respondan a esa igualdad que se da entre ellas.

Por último, dado que las cláusulas excepcionales solo pueden ser pactadas por entidades públicas frente a sujetos de derecho privado, y siendo esa la razón por la cual se prescinde de estas en los contratos y convenios interadministrativos, resulta lógico que no puedan ser estipuladas por una persona natural o jurídica de derecho privado contra la Universidad, cuando la entidad contratante tenga esa naturaleza.

i. Cláusulas de multas y penal pecuniaria

La multa y la cláusula penal pecuniaria están previstas para el manejo del incumplimiento de las obligaciones del convenio o contrato pues tienen, por regla general, la función de sancionarlo o indemnizarlo (cláusula penal), o prevenirlo y exigirlo (multas), recurriendo a consecuencias económicas.

La inclusión de este tipo de cláusulas, especialmente en los convenios y contratos interadministrativos, no es obligatoria respecto de la Universidad, y por tanto, aunque generalmente se incluyen en los contratos con entidades públicas, se recomienda negociar su supresión, pues pactarlas depende de la libertad y capacidad negocial de las partes.

Ahora bien, incluso pactadas e incluidas como cláusulas en los convenios y contratos interadministrativos, por idénticas razones a las anotadas en el anterior punto respecto a las facultades excepcionales en este tipo de acuerdos, como se mencionará adelante, el pacto de multas y penalidades pecuniarias no otorgan, por sí mismas, la potestad de ejercerlas e imponerlas por parte del contratante.

Lo anterior es relevante tratándose de convenios y contratos cuyo régimen aplicable sea el derecho privado, donde las partes actúan en una relación de igualdad; pero, es también importante tenerlo en cuenta en el caso de multas impuestas en convenios y contratos interadministrativos, respecto de los cuales hay que considerar, del mismo modo que en el caso de las cláusulas excepcionales, que se trata de un potestad especialmente prevista a favor de las entidades públicas frente a las personas de derecho privado que sean sus contratistas. Con ese sentido, la jurisprudencia ha considerado que en el caso de contratos y convenios interadministrativos, ambas partes representan al Estado y, por tanto, se prescinde de este tipo de cláusulas o estipulaciones excepcionales, siendo razonable que aún en el caso de haberse pactado, ninguna de las partes esté facultada para imponerlas unilateralmente.

En consecuencia, en los contratos que celebren las entidades públicas cuyo régimen jurídico aplicable sean las normas de derecho privado, las partes actúan en una relación de igualdad, y del mismo modo en los contratos interadministrativos, y no obstante que estos negocios jurídicos tengan la naturaleza de contratos estatales, aunque en virtud del principio de la autonomía de la voluntad se haya pactado la imposición de multas y su efectividad de manera unilateral, ninguna de las partes podrá ejercer dicha potestad, en tanto que la ley no las ha facultado para ello.

Es pertinente tener en cuenta, respecto a este tema, que el Consejo de Estado se pronunció sobre la incompetencia de una entidad pública para imponer unilateral y directamente multas o cláusula penal pecuniaria a otra entidad de la misma naturaleza. En sentencia del 23 de septiembre de 2009 de la Sección Tercera del Consejo de Estado (radicado 25000-23-26-000-2001-01219-01 (24639), M.P. Myriam Guerrero de Escobar), se dijo lo siguiente:

“Sobre el tema resulta pertinente traer a colación el pronunciamiento de la Sala, contenido en sentencia de 21 de octubre de 1994, Expediente 9288, en el cual se hace claridad sobre las potestades de la Administración cuando el régimen jurídico que impera en el contrato es de derecho privado, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación:

“Ahora bien, el Art. 71 del Decreto 222/83 señala en los contratos administrativos la facultad de la entidad contratante para imponer multas en caso de mora o de incumplimiento parcial. Esa facultad es una manifestación del poder coactivo de que goza la administración frente a los particulares, en este caso los contratistas, con el fin de lograr el cumplimiento de la satisfacción de las necesidades colectivas y la obtención de los fines propios del Estado. Pero esa facultad de imponer multas en forma unilateral, no puede ser usada sino en los casos en los cuales expresamente lo autoriza la ley, es decir, en los contratos administrativos, hoy denominados contratos estatales, sin que pueda una entidad de derecho público extenderla a otros eventos no consagrados en la norma, bajo el argumento de que ese es un contrato de naturaleza especial. (...)”

Al respecto se tiene que conforme al principio general de la contratación, de la libertad y la autonomía privada consagrada en el Art. 1602 del C. Civil, cuando estipula que: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”, resulta posible que en el contrato de derecho privado se faculte a una de las partes para imponer multas a la otra, tendiente a procurar o constreñir el cumplimiento de las obligaciones a su cargo o para sancionar el incumplimiento de las mismas.

Pero también es razonable que tal atribución negocial debe ser expresa, precisa, clara y limitada a los casos allí señalados, a la vez que los apremios o sanciones no sean desproporcionados, de tal suerte que se tomen irrazonables o inequitativos dentro del contexto general del negocio.

Con base en el principio de la igualdad absoluta de las partes en el contrato de derecho privado, ninguna de ellas puede arrogarse el privilegio de multar directamente a la otra por supuestos o reales incumplimientos de sus prestaciones debidas, dado que no se puede ser Juez y parte a la vez en dicha actividad negocial. Le corresponde por consiguiente al Juez del contrato, de acuerdo con lo alegado y probado, determinar si se dan los supuestos fácticos y jurídicos que justifiquen la imposición de la referida multa.” (Subrayamos)

Conforme a lo anterior, se puede inferir que en aquellos contratos de entidades públicas, cuyo régimen jurídico aplicable sea el de derecho privado, las partes actúan en una relación de igualdad independientemente de que estos negocios jurídicos tengan la naturaleza de contratos estatales. Por tal motivo, aunque en virtud del principio de la autonomía de la voluntad se haya pactado la imposición de multas y la posibilidad de hacerlas efectivas unilateralmente mediante la expedición de un acto administrativo, ninguna de las partes podrá ejercer dicha potestad mientras la ley no las faculte para ello y, siendo la ley la fuente de sus competencias, esta no puede derivarse del pacto contractual.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 expresamente señala que en los contratos interadministrativos, es decir, entre entidades públicas, se prescinde de la estipulación de cláusulas excepcionales, y aunque la cláusula de multas no se encuentra consagrada como una facultad excepcional por la misma Ley y por eso permitía pactarse, lo cierto es que ninguna de las partes está facultada para imponerlas unilateralmente mediante acto administrativo, pues el acto así expedido estaría afectado por vicio de incompetencia.

j. Propiedad intelectual

La actividad académica, investigativa y de extensión en la Universidad tiene la virtud de generar constantemente productos o resultados que pueden protegerse como propiedad intelectual, entendida en términos generales como el conjunto de derechos sobre todas las obras o creaciones resultado del intelecto o el ingenio humano⁷.

De los convenios o contratos para el desarrollo de actividades de extensión pueden surgir derechos de propiedad intelectual a favor de los autores, creadores y de las entidades que los suscriben, por lo que la Universidad debe observar sus reglamentos y las leyes generales en la materia, con el propósito de proteger esos resultados.

Por lo tanto, la Universidad debe proteger la propiedad intelectual que se genere como producto del desarrollo de actividades de extensión, y garantizar los derechos que le correspondan a sus autores o creadores, además del debido reconocimiento de estos y el institucional.

En esta materia, es pertinente tener en cuenta:

- Los convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión no tiene por objeto transferir derechos de propiedad intelectual. Por el contrario, de estos pueden surgir este tipo de derechos, respecto de los cuales deberán incluirse los acuerdos para su distribución y manejo, en el entendido de que las partes pueden disponer de ellos. Sin embargo, debe considerarse que:
- Si el convenio o contrato se ejecuta con recursos aportados en su totalidad por la entidad contratante o terceros, se presume la transferencia a su favor de todos los derechos de propiedad intelectual sobre los productos que resulten de su ejecución.

De acuerdo con el artículo 10 de la Decisión Andina 351 de 1993, “*las personas naturales o jurídicas ejercen la titularidad originaria o derivada, de conformidad con la legislación nacional, de los derechos patrimoniales de las obras creadas por su encargo o bajo relación laboral, salvo prueba en contrario.*” En el mismo sentido, el artículo 4 de la Ley 23 de 1982 dispone que “*son titulares de los derechos reconocidos por la Ley: (...) f. La persona natural o*

jurídicas que, en virtud de contrato obtenga por su cuenta y riesgo, la producción de una obra científica, literaria o artística realizada por uno o varios autores en las condiciones previstas en el artículo 20 de esta Ley”.

La Ley 1450 de 2011 estableció una presunción de transferencia de los derechos patrimoniales de autor y de propiedad industrial⁸ en los contratos de trabajo y de prestación de servicios que tengan por objeto el desarrollo de ese tipo de bienes. El artículo 28 de esa Ley modificó el artículo 20 de la Ley 23 de 1982 disponiendo que *“en las obras creadas para una persona natural o jurídica en cumplimiento de un contrato de trabajo, el autor es el titular originario de los derechos patrimoniales y morales; pero se presume, salvo pacto en contrario, que los derechos patrimoniales sobre la obra han sido transferidos al encargante o al empleador, según sea el caso, en la medida necesaria para el ejercicio de sus actividades habituales en la época de creación de la obra”.*

Por su parte, el artículo 29 establece la presunción de transferencia de la propiedad industrial, así: *“Salvo pacto en contrario, los derechos de propiedad industrial generados en virtud de un contrato de prestación de servicios o de trabajo se presumen transferidos a favor del contratante o del empleador respectivamente. Para que opere esta presunción se requiere que el contrato respectivo conste por escrito”.*

Para los efectos de esta Guía, la referencia a la presunción de transferencia está dada por dos consideraciones: la primera, que los contratos para el desarrollo de actividades de extensión que la Universidad suscribe como contratista suelen, por ser tratados como contratos de prestación de servicios, incluir cláusulas que prevén la transferencia de los derechos de propiedad intelectual sobre los resultados del mismo; la segunda, porque para la ejecución de estos contratos, la Universidad vincula a personal docente y a personas bajo la misma modalidad contractual (prestación de servicios), respecto de los cuales se predica la misma presunción a favor de la entidad contratante, a través de la obligación de transferencia.

- Si la Universidad realiza aportes en efectivo o en especie, tendrá derecho a participar por lo menos en la misma proporción, de la propiedad sobre los resultados o productos que sean protegidos por propiedad intelectual. En tal sentido, deberán incluirse los acuerdos respectivos.
- En el caso de que para la ejecución del convenio o contrato la Universidad haga uso de sus bienes o derechos de propiedad intelectual previos, deben adoptarse las medidas y pactarse los acuerdos para su debida protección y confidencialidad, en el entendido de que estos acuerdos no tienen la virtud de transferir ningún derecho de propiedad intelectual de la Universidad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la cesión de derechos de propiedad intelectual es una competencia exclusiva del Rector y deberá estar precedida del concepto del Comité de Propiedad Intelectual.

- Toda estipulación en materia de propiedad intelectual deberá garantizar los derechos que le correspondan a autores, creadores o inventores, aplicando las disposiciones internas y generales (Acuerdo CA 35 de 2003, Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisiones Andinas 351 de 1993 y 486 de 2000, entre otras). En ese sentido, ninguna disposición podrá afectar los derechos morales de los autores o el derecho al reconocimiento personal e institucional.
- Debe tenerse en cuenta que la propiedad intelectual sobre obras realizadas en cumplimiento de contratos de prestación de servicios o de trabajo se entiende transferida a la entidad o persona que la encarga o al empleador, respectivamente. Este efecto se aplica para los contratos en los que la Universidad obra como contratista, en cuyo caso los derechos se entienden transferidos a la entidad o persona contratante, y por tanto, afecta los derechos sobre los productos o resultados de los respectivos acuerdos que ella suscriba con las personas que vincule para el desarrollo de actividades de extensión.

k. Confidencialidad

Siempre que el contrato o convenio implique el intercambio de información valiosa para las partes, éstas podrán pactar los acuerdos de confidencialidad que procuren la protección y el deber de no divulgar ni explotar la información que pertenezca a cada una de ellas.

La confidencialidad es, principalmente, una garantía de protección de los derechos de propiedad intelectual, de la información privilegiada y de todo aquello que comprenda el secreto empresarial. Por tratarse de acuerdos específicos, las cláusulas de confidencialidad se pacta entre quien entrega la información y la recibe, pudiendo darse en una relación unidireccional, cuando la información confidencial es de una sola de las partes, o puede ser recíproca cuando ambas compartan información de esta naturaleza.

La pertinencia o necesidad de esta cláusula se determina caso a caso, sin perjuicio de que se adopte como regla general. Sin embargo, en caso del desarrollo de actividades científicas, tecnológicas e investigativas, la cláusula de confidencialidad es altamente recomendable.

En caso de redactarse una cláusula de confidencialidad, se recomienda:

- Precisar qué información estará protegida por el deber de confidencialidad.
- Determinar el alcance del deber de confidencialidad, en cuanto a la prohibición de divulgar, explotar y transferir información, directamente o a través de terceros.
- Precisar que la confidencialidad abarca toda la información clasificada como tal, con independencia del medio a través del cual se transmita.

Es oportuno aclarar, para los efectos de este punto, que los acuerdos de confidencialidad en el marco de convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión suelen ser incluidos para regular el tratamiento que se debe dar a la información que cada una de las partes trate como secreto empresarial, cuya definición aplicable es la dada por el artículo 260 de la Decisión 486 de 2000 de la Comunidad Andina de Naciones. Según este artículo, *“Se considerará como secreto empresarial cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información sea: a) secreta, en el sentido que como conjunto o en la configuración y reunión precisa de sus componentes, no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible por quienes se encuentran en los círculos que normalmente manejan la información respectiva; b) tenga un valor comercial por ser secreta; y c) haya sido objeto de medidas razonables tomadas por su legítimo poseedor para mantenerla secreta. La información de un secreto empresarial podrá estar referida a la naturaleza, características o finalidades de los productos; a los métodos o procesos de producción; o, a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios.”*

A lo anterior se debe aclarar que estos acuerdos de confidencialidad se pactan y ejecutan, sin perjuicio de las obligaciones que recaiga en las entidades respecto a lo que se denomina *información clasificada y reservada*. Esta información, a diferencia del secreto empresarial, responde al principio de máxima publicidad y su regulación se encuentra, principalmente, en la Ley 1712 de 2014, denominada *Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública*.

El secreto empresarial se distingue de lo que se trata como información clasificada y reservada, en que esta, por naturaleza, es pública a diferencia de aquél. En términos de la Ley 1712 de 2014, la información pública clasificada, pese a estar en poder de la Universidad, *“pertenece al ámbito propio, particular y privado o semiprivado de una persona natural o jurídica”*. Por ese motivo y por los derechos particulares, el acceso a ella puede ser negado. Por su parte, la información pública reservada es *“exceptuada de acceso a la ciudadanía por daño a intereses público”*, bajo el cumplimiento de los requisitos que establece esa Ley.

I. Supervisión o interventoría

La supervisión o interventoría es la función de seguimiento y control a la ejecución de las obligaciones y compromisos de un contrato o convenio, para la cual se designa un servidor público de la entidad contratante (supervisor) o se contrata una persona natural o jurídica cuando por la complejidad o extensión del objeto del acuerdo lo justifique (interventor), y abarca los aspectos técnicos, administrativos, jurídicos y financieros, según el alcance que se le dé a la misma. Esto en términos de la Ley 1474 de 2011 que establece en el artículo 84 que la supervisión e interventoría *“implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”*.

Frente a la Universidad, en el entendido que nos referimos a contratos en los que ella asume el rol de contratista, conforme al artículo citado, “*los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual*”, y además, “*serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente*”.

En los contratos o convenios que la Universidad ejecute para realizar actividades de extensión para un tercero, se recomienda tener en cuenta que la supervisión o interventoría estará a cargo de la entidad contratante. En el caso de convenios, es posible acordar lo relativo a la supervisión de su ejecución, u optar por no incluir esta estipulación y en su reemplazo conformar un comité con representantes de las partes para el seguimiento de la ejecución, para que oriente y coordine las actividades que se realicen, acuerden las acciones para el adecuado y cabal desarrollo del objeto del convenio y rindan los informes periódicos necesarios. Esto debido a que el convenio, a diferencia del contrato, está justificado y sustentado más por la necesaria colaboración o cooperación de las partes, que en la contraposición de intereses en la cual es necesario un mecanismo de vigilancia, control y seguimiento.

Al momento de formalizar los acuerdos, es recomendable que la Universidad se informe sobre las obligaciones y facultades de los supervisores o interventores que se incluyan en el clausulado, además de aquellas que eventualmente se deriven de manuales o instructivos adoptados por la entidad contratante.

m. Solución de controversias

La cláusula de solución de controversias permite a las partes acordar qué mecanismos utilizarán en caso de que surjan diferencias o controversias en relación con el contrato o convenio, sea en cuanto a la interpretación, aplicación o cumplimiento de sus cláusulas, liquidación, entre otras.

En todos los casos, lo recomendable es pactar -en principio- los mecanismos de solución directa o solución alternativa de conflictos, que permitan adoptar decisiones ágiles, pudiendo recurrir en primer lugar al arreglo directo, la conciliación y la transacción. Por directriz institucional⁹ para la defensa de los intereses institucionales, se prefiere optar por mecanismos que faciliten la solución directa de las controversias.

Si bien es posible pactar además la amigable composición y el arbitraje como mecanismos alternativos para la solución de conflictos, por recomendación general se advierte sobre la inconveniencia presupuestal de pactarlos, debido a los costos que demanda el recurrir a estos.

n. Impuestos, gravámenes y tasas

Algunos contratos envuelven obligaciones relacionadas con el pago de impuestos, gravámenes o tasas, sean nacionales, departamentales, distritales o municipales.

Al respecto, es pertinente que al momento de recibir la solicitud de oferta o propuesta se conozcan los estudios previos o pliegos de la contratación, o cuando la Universidad presente la propuesta, se consulten los impuestos, gravámenes o tasas que quedarían a cargo de la Universidad y, en dado caso, se verifique si existe alguna exención en particular, sea porque se trate de contratos o convenios interadministrativos, o por el régimen tributario aplicable a las partes.

En caso de ser procedente alguna exención o exclusión en relación con los impuestos, gravámenes o tasas, se recomienda a la Universidad advertirlo y objetar en determinado caso la cláusula que imponga la obligación en ese sentido.

Sobre este particular, es preciso tener en cuenta, al menos, las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con el artículo 92 de la Ley 30 de 1992, la Universidad no es responsable de IVA y tendrá además derecho a la devolución del IVA que pague por los bienes, insumos y servicios que adquiera.
- En los convenios o contratos celebrados con entidades del Distrito Capital suele encontrarse la obligación de cancelar un valor fijo por concepto de pago de derechos en la gaceta distrital, a pesar de que el Decreto 2150 de 1995 (art. 96) dispuso que no es obligatoria la publicación en el Diario Único de Contratación. En tales casos, se recomienda a las unidades gestoras de los convenios o contratos que objeten esa obligación, lo cual es recomendable hacer aun cuando en otros casos la Universidad pese a sus objeciones ha debido cancelar esos valores.
- Se ha observado que algunas entidades del Distrito Capital establecen la obligación a cargo de la Universidad de pagar el valor de la estampilla para la Universidad Distrital, la estampilla pro-cultura y la estampilla pro-personas mayores. Al respecto, es preciso señalar que, en lo relativo a la estampilla pro-cultura y la estampilla pro-personas mayores, están excluidos los convenios interadministrativos y los contratos que esas entidades suscriban con otras de derecho público, como es el caso de la Universidad Nacional de Colombia, conforme a los artículos 7 del Acuerdo Distrital 187 de 2005 y 6 del Acuerdo Distrital 188 de 2005. Por esta razón, no existe obligación legal para el recaudo del valor por concepto de esas estampillas y se recomienda excluir de los contratos y convenios que se suscriban con esas entidades las cláusulas que impongan su pago.

- La ley 1697 de 2013 creó la *estampilla pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia*, como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales. De conformidad con esta Ley, esta contribución recae sobre contratos de obra o conexos y sus adiciones en dinero que sean suscritos por entidades del orden nacional con independencia de su régimen contractual. Por esta razón, cuando la Universidad celebre contratos en los que se reúnan las condiciones para la generación de la contribución, deberá al momento de presentar la propuesta presupuestar su valor conforme a la base gravable y la tarifa señaladas en la Ley.
- Desde 2010, la tasa para el pago de impuesto de timbre es cero, de acuerdo con el artículo 519 del Estatuto Tributario, modificado por la Ley 1111 de 2006 y, además, la Universidad está exenta de ese impuesto por su naturaleza de entidad pública.

En lo relativo a la *estampilla Universidad Distrital*, la Ley 1825 de 2017 modificó la Ley 648 de 2001 y, a la vez, autorizó al Concejo Distrital de Bogotá para modificar el Acuerdo con el que se ordenó la emisión de esa estampilla con el fin de ampliar su alcance, en cuanto al recaudo y distribución, dispuso que del valor recaudado se destinaría un porcentaje para la Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá.

Dicha norma supone cambios en la relación de la Universidad Nacional de Colombia como contribuyente frente a esa estampilla. No obstante, según concepto de la Secretaría de Distrital de Hacienda¹⁰, la distribución señalada en la Ley requiere la adopción por parte del Concejo Distrital de los actos que la regulen, pues “*lo que entra en vigencia a partir de la publicación de la Ley 1825 de 2017, es la autorización otorgada al Concejo Distrital para adoptar la nueva distribución del recaudo de la estampilla. Por lo que es necesario la adopción por parte del Concejo Distrital. En conclusión, la adopción y las modificaciones a la estampilla (...) es una facultad del Concejo de Bogotá y no una obligación impuesta por el legislador.*”

En tal sentido, sobre este tema se deberá estar atento a las modificaciones o decisiones que se adopten respecto de la Ley y los actos distritales que la implementen.

Por último, al igual que en el Distrito Capital, los departamentos, municipios o distritos, como entes territoriales, cuentan con regímenes tributarios propios, pudiendo en cada caso fijar tasas, gravámenes o contribuciones que deberán ser verificadas en cada caso concreto, con especial atención sobre las exenciones, con el ánimo de establecer con certeza el alcance de tales obligaciones en relación con la Universidad.

o. Liquidación

La cláusula de liquidación en los convenios o contratos celebrados con otras entidades públicas para la ejecución de actividades de extensión, es de especial importancia para la Universidad. Su claridad, la precisión de los plazos que señale y la efectiva suscripción del acta que contenga los acuerdos al respecto, son aspectos que deben ser observados en la gestión de este tipo de acuerdos de voluntades.

El análisis de la liquidación como cláusula y como procedimiento se presenta, para efectos de esta Guía, en un aparte independiente más adelante, allí presentamos las pautas sobre su contenido, que recomendamos tener en cuenta al momento de redactar el convenio o contrato.

4. Modificaciones a los acuerdos de voluntades

En los convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión pueden incluirse cláusulas relativas a las modificaciones de las condiciones generales de los mismos durante el término de su ejecución. Esta posibilidad responde a la autonomía de las partes, quienes en el marco de los acuerdos ya establecidos, pueden introducir variaciones sobre sus elementos, en todo caso sin alterar su objeto.

Respecto a las posibilidades de modificación unilateral con la que cuentan las entidades estatales en los contratos interadministrativos, son pertinentes los comentarios que se realizaron anteriormente respecto a la estipulación de cláusulas excepcionales. Sin embargo, en caso de haberse pactado y que las entidades hagan uso de esa facultad durante la ejecución del contrato, la Universidad estará atenta a presentar los recursos que en su criterio procedan.

Ahora bien, ante la posibilidad de modificar de mutuo acuerdo las condiciones del contrato o convenio, es pertinente mencionar que los acuerdos al respecto deben constar por escrito en documento que suscriban las partes a través de sus representantes o delegados, y deberán estar justificadas por parte de la entidad contratante, en documento en el que se expongan las razones por las cuales lo inicialmente pactado no resulta suficiente para el cumplimiento del contrato y para la satisfacción de la necesidad que lo motivó. Asimismo, corresponde a la entidad contratante, en caso de ser pública, verificar el cumplimiento de las condiciones legales que le apliquen para determinar la viabilidad jurídica de la modificación.

En lo que respecta a la Universidad, las posibilidades de reformar el contrato o convenio deberán estar precedidas del análisis sobre las consecuencias de sus modificaciones, sobre los cambios que introduzca y la capacidad técnica, jurídica, financiera y administrativa para la ejecución

en los términos resultantes, según el tipo de modificación que se realice, así como estará atenta a los efectos frente a las garantías, si estas fueron pactadas.

En todos los casos, las modificaciones solo son viables si el plazo de ejecución no se ha vencido.

En términos generales, las modificaciones que pueden realizarse son las siguientes:

- **Adición:** Tiene por objeto incrementar el valor del contrato, para la ejecución de actividades que, en todo caso, no deben tener por efecto la modificación de su objeto. En este caso, la Universidad deberá tener en cuenta los efectos de la adición respecto de la forma de pago, asegurando la sostenibilidad financiera de la ejecución, teniendo en cuenta si esta se modifica y, en todo caso, el documento que se suscriba para la adición deberá aclarar cómo se pagarán los recursos adicionales.
- Sobre este particular es importante asegurar que las adiciones mantengan la correspondencia entre el valor del proyecto según su objeto y alcance, y la relación entre costos directos e indirectos y transferencias. Como se dijo antes, las transferencias corresponden a un porcentaje del valor total del contrato o convenio. Por efecto de la adición, al incrementarse el valor del acuerdo, resulta necesariamente un ajuste equivalente en el de las transferencias, por lo que la Universidad deberá asegurar administrativa y financieramente el reconocimiento de los recursos por ese concepto.
- En en el caso de los contratos interadministrativos, según el régimen legal aplicable a la entidad contratante y la naturaleza del contrato, es necesario observar si se le ha impuesto algún límite legal a esta posibilidad, pues, por ejemplo, las entidades sometidas al régimen del estatuto general de contratación no pueden adicionar en más del cincuenta (50%) el valor del contrato, pero tratándose de contratos de interventoría, estos podrán ajustar su presupuesto por efecto de las prórrogas del contrato objeto de vigilancia, sin tener en cuenta esa restricción (arts. 41 Ley 80 de 1993 y 85 Ley 1474 de 2011).
- **Prórroga:** Tiene por objeto ampliar el plazo de ejecución estipulado. En este caso, es pertinente observar las razones por las cuales se amplía el plazo de ejecución, siendo recomendable que esta opción se justifique en causas ajenas a las partes o en la necesidad acordada de extender el término de ejecución. En este caso, la Universidad deberá considerar los efectos operativos, técnicos, administrativos y financieros de la prórroga.

- **Suspensión:** Siempre que convenga a las partes y sea consecuencia de causas no imputables a las mismas, éstas podrán suspender el plazo de ejecución del contrato, justificando razonablemente los motivos por los que es necesario. La Universidad en este caso estará atenta a los efectos en las garantías, si estas fueron pactadas, los efectos operativos, técnicos, administrativos y financieros para determinar su conveniencia, y asegurar que en el acto de suspensión se fije claramente la fecha a partir de la cual se realiza, el plazo de suspensión y la fecha en que se reanuda la ejecución, o al menos, que este sea claramente determinable. Aunque la suspensión no equivale a una prórroga, uno de sus efectos es aplazar su fecha de terminación, en el entendido de que la ejecución se posterga en el mismo término de la suspensión.
- **Otras modificaciones:** Las partes podrán, igualmente, acordar otras condiciones del contrato o convenio, sea para aclarar, agregar, suprimir o modificar cláusulas, frente a las cuales debe tenerse en cuenta que no impliquen una modificación del objeto acordado ni una desmejora de las condiciones de la Universidad respecto de su propuesta u oferta.

5. Liquidación de los acuerdos de voluntades

Una vez el contrato o convenio para el desarrollo de actividades de extensión termina por cualquiera de las causas estipuladas, y siempre que se haya pactado o porque la ley lo exija, sigue el proceso de liquidación.

La liquidación tiene por objetivo general hacer los balances de ejecución técnica y financiera, definir el estado de cumplimiento de las principales obligaciones a cargo de ambas partes y si al término de ejecución estas pueden declararse a paz y salvo, llegar a acuerdos sobre eventuales diferencias, decidir sobre las obligaciones que no hayan sido ejecutadas y pactar la forma en que deben ser cumplidas las que se deriven de la liquidación.

Respecto de la liquidación¹¹, es pertinente tener en cuenta lo siguiente:

- Las partes en el acuerdo pueden pactar que para la liquidación del convenio o contrato se adelante un procedimiento en particular, aunque lo habitual es seguir el trámite administrativo general. Cualquiera sea el caso, es recomendable vigilar que se garantice el debido proceso y la oportunidad de la Universidad de referirse a los actos preparatorios y definitivos de liquidación.
- Las partes deben acordar el plazo en que se realizará la liquidación de mutuo acuerdo, teniendo en cuenta que de no hacerlo, seguirán los plazos legales. En caso de pactarlo, las partes deberán procurar realizar la liquidación en ese término.

- El plazo y los procedimientos para la liquidación deberán pactarse teniendo en cuenta el objeto, cuantía y alcance o complejidad del mismo, de manera que el plazo acordado sea suficiente para ese fin.
- En el caso de la Universidad, esta deberá estar atenta a la liquidación, cuando de ella dependa el pago de algún porcentaje del valor de su propuesta, o cuando al término del contrato hayan quedado algún pago o desembolso pendiente. En los acuerdos en los que esta sea contratista, puede solicitar que se adelante el trámite aun cuando sea responsabilidad de la entidad contratante.
- La observancia de los plazos para la liquidación es determinante cuando de la ejecución surjan controversias, toda vez que en la liquidación se pueden estipular los acuerdos al respecto, o en caso de subsistir estos, la oportunidad en que se realice la liquidación será determinante para el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales.
- El acta de liquidación deberá contener el análisis del cumplimiento de las obligaciones, el estado de ejecución de las mismas y el balance financiero final. En el acta de liquidación se podrán hacer salvedades en relación con el contenido de sus manifestaciones o declaraciones, respecto de las cuales es preciso advertir que deberán ser claras y específicas para asegurar su reconocimiento, dado que ellas justifican y delimitan el alcance de las eventuales acciones que se inicien para su resolución en instancia administrativa o judicial. De no ser así, es posible valorar la salvedad como inexistente.
- En el caso de liquidación unilateral, que aunque se considera improcedente por lo anotado en el punto de las cláusulas excepcionales, si la entidad contratante la realiza, deberá tenerse en cuenta que esta procede cuando no exista acuerdo, pero que en caso de acuerdo parcial, su acto se limitará a aquellos aspectos que al término de este procedimiento sigan en desacuerdo. En todo caso, de expedirse la liquidación unilateral, la Universidad deberá notificarse en la oportunidad y, de ser el caso, quien haya representado a la Universidad en la celebración del contrato podrá presentar el recurso de reposición en el término que se haya fijado para ese fin, sin perjuicio del acompañamiento jurídico conforme a las competencias en la Universidad, y teniendo presente que estas actuaciones tendrán incidencia en las acciones que se deriven, según la controversia, que serán gestionadas atendiendo a los criterios de competencia y representación en la Universidad, por la oficina o dirección jurídica del respectivo nivel.

La oportunidad y el plazo para liquidar depende en gran medida de lo que pacten las partes en el convenio o contrato. No obstante, en el caso de contratos y convenios interadministrativos, se recomienda observar los

términos que la Ley fija para la liquidación de mutuo acuerdo, la unilateral y la que se reclama en instancia judicial.¹²

En el caso de convenios y contratos interadministrativos, cumplido el término máximo legal, cuyo cálculo depende en parte de si se pactó o no plazo para la liquidación de mutuo acuerdo, opera el fenómeno de pérdida de competencia de las entidades para realizarla por cualquier vía, por ocurrencia de la caducidad de la acción de controversias contractual.

La liquidación es un procedimiento de gran importancia para la Universidad, tanto por la relevancia de hacer el balance y cruce de cuentas y declararse a paz y salvo las partes, como porque, de acuerdo con los términos de los convenios o contratos, a su cumplimiento pueden condicionarse algunos reconocimientos económicos. Además, en el curso del trámite de liquidación es dable que surjan controversias en cuanto al alcance del reconocimiento del cumplimiento de las obligaciones y de los compromisos a cargo de las partes, pudiendo involucrar intereses económicos de la Universidad.

Por tanto, es recomendable adelantar el trámite de liquidación en los términos pactados o en los legales, o en su defecto, de no ser posible esta, iniciar las acciones para su liquidación judicial cuando involucre el interés jurídico o económico de la Universidad.

6. Responsabilidades derivadas de la gestión de acuerdos de voluntades

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, *“las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa”*.

En lo que atañe a los convenios y contratos celebrados con entidades públicas, para la Universidad este principio tiene especial importancia, pues en virtud de él los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que causen; presidirán sus actuaciones por las reglas sobre administración de bienes ajenos; responderán cuando formulen propuestas que fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas; responderán por ocultar inhabilidades, incompatibilidades o por información falsa; junto con la entidad, velarán por la buena calidad del objeto contratado, entre otros deberes derivados de este principio.

En el régimen de responsabilidad que la Ley 80 de 1993 establece respecto de la contratación realizada por entidades sometidas a él, se encuentran las siguientes reglas:

- Las entidades responderán por actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas (art. 50)
- Los servidores públicos responderán disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual (art. 51)
- Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Ley (art. 52)

Los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de a celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría (art. 53, modificado por artículo 84 Ley 1474 de 2011)

Para efectos penales, el contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales (art. 56)

Desde la perspectiva de la Universidad, la ejecución de los proyectos de extensión involucra riesgos tanto para ella como para quienes intervienen en el desarrollo de contratos y convenios suscritos para ese fin.

En cuanto al director de proyecto, el supervisor y los contratistas, se debe considerar el régimen de responsabilidad civil, penal y fiscal, conforme a las generalidades señaladas.

7. Convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión en períodos preelectorales

En vista de que la Universidad ejecuta un considerable porcentaje de convenios y contratos para el desarrollo de actividades de extensión con otras entidades públicas, es pertinente hacer referencia a las restricciones para suscribir esos acuerdos en los períodos preelectorales, que fueron establecidas mediante Ley 996 de 2005.

El artículo 33 de esa Ley dispone que *“durante los cuatro (4) meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la elección en la segunda vuelta, si fuere el caso, queda prohibida la contratación directa por parte de todos los entes del Estado”*, con las excepciones que expresamente contiene el mismo.

Esta prohibición está dirigida a todos los entes del Estado, lo cual indica que ninguno está exceptuado, pero se limita específicamente a los períodos previos a elecciones presidenciales. Esta tiene la consecuencia de que durante el período que señala, los procesos de selección y contratación resulten de modalidades distintas a la directa, lo cual incide en la que se realiza para la ejecución de actividades de extensión. En ese sentido, si bien no pueden celebrarse directamente, pueden ser resultado de otras modalidades públicas de selección como la licitación o el concurso.

Por otra parte, según el párrafo del artículo 38 de esa Ley *“los gobernadores, alcaldes municipales y 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 (...)”*.

Esta restricción, que tiene un alcance limitado frente a los destinatarios y está dada para todo tipo de elecciones, específicamente prohíbe, para los efectos de esta Guía, que en el período señalado se suscriban convenios interadministrativos para la ejecución de actividades de extensión con las entidades que enuncia.

En términos generales, es conveniente que, en períodos preelectorales, la Universidad consulte la restricción que esté vigente y, con un sentido de planeación, prevea en conjunto con las entidades contratantes, los pasos y procedimientos para gestionar y formalizar oportunamente los contratos o convenios interadministrativos.

Pese a esto, en esos periodos, la Ley 996 de 2005 no prohíbe la modificación (adiciones y prórrogas, por ejemplo) de convenios o contratos, así como tampoco la cesión de ellos.

Glosario¹³

Anticipo: Es la modalidad mediante la cual se entrega al contratista un porcentaje del valor pactado antes de impuestos, con el fin de que pueda sufragar los gastos inherentes al cumplimiento de sus obligaciones y con esa exclusiva destinación. Las sumas entregadas en esta modalidad pertenecen a la Universidad y deben ser amortizadas en la proporción en que se pacte en la orden contractual o contrato.

Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP): Documento expedido por el jefe de presupuesto o por quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso. Para cualquier acuerdo de voluntades en el que se comprometa el presupuesto de la Universidad, se debe contar previamente con el certificado de disponibilidad presupuestal.

Competencia: Capacidad legal que tiene un servidor público para comprometerse en nombre de la Universidad.

Contrato: Acuerdo de voluntades mediante el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer algo, a cambio de una contraprestación en dinero o en especie.

Contrato interadministrativo: Acuerdo de voluntades suscrito entre dos o más entidades públicas, en el cual una de las entidades recibe contraprestación por el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Convenios: Acuerdos de voluntades mediante los cuales las partes establecen compromisos e intenciones generales o específicos de cooperación mutua, para desarrollar en forma planificada actividades de interés y beneficio común. Los convenios podrán materializarse mediante acuerdos, memorandos, actas o cartas de entendimiento.

Convenio marco: Son aquellos mediante los cuales las partes establecen compromisos e intenciones generales de cooperación y se ejecutan a través de convenios específicos.

Convenios específicos: Son aquellos mediante los cuales las partes establecen compromisos determinados de cooperación; estos acuerdos generalmente surgen de un convenio marco, sin perjuicio de que puedan celebrarse en ausencia de este cuando haya la necesidad de desarrollar una actividad específica en un tiempo determinado.

Estudios previos: Documentos que soportan el análisis previo de la

conveniencia, pertinencia y oportunidad de la adquisición del bien o servicio, el trámite de las autorizaciones y las aprobaciones previas necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios y diseños técnicos previos y la formulación de proyectos requeridos para tal fin, determinando las especificaciones técnicas y el valor del bien y servicio y analizando los riesgos en los que incurrirá la entidad al contratar.

Formas de pago: Condiciones y modalidades bajo las cuales la entidad se compromete a hacer efectiva la contraprestación acordada con la otra parte en el acuerdo de voluntades.

Garantía: Mecanismo para respaldar el cumplimiento de las obligaciones que surgen a cargo de las partes en el proceso contractual. Las garantías pueden consistir en pólizas de seguros en favor de entidades estatales o garantías bancarias expedidas por compañías de seguros o entidades bancarias respectivamente y los demás mecanismos que previo análisis financiero respalden efectivamente el cumplimiento de las obligaciones.

Identificación de las partes: Son las condiciones que identifican tanto a las entidades como a las personas que suscriben los acuerdos de voluntades, así como los actos por los cuales han sido facultados para actuar en nombre de las partes, cuando sea del caso.

Interventor / Supervisor: Se denomina **interventor** la persona natural o jurídica que en razón a su conocimiento especializado o experiencia en el área del objeto contractual es contratada por la entidad para que ejerza el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable sobre el cumplimiento de la orden contractual o contrato, cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. Se denomina **supervisor** el servidor público de la entidad designado para ejercer el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable que garantice el cumplimiento del objeto de una orden contractual o contrato.

Invitación: Es el proceso mediante el cual la entidad requiere a los proveedores para la presentación de oferta que se ajusten a sus necesidades.

Objeto: Es el fin que se busca a través de los acuerdos de voluntades y por el cual las partes adquieren compromisos, derechos y obligaciones. El objeto no es susceptible de ser modificado por las partes pues ello configuraría un nuevo acuerdo de voluntades.

Obligaciones: Son los compromisos específicos que adquiere cada una de las partes, en virtud del acuerdo de voluntades. Las obligaciones deben ser claras, detalladas y ponderables, de manera tal que se permita su seguimiento y evaluación.

Oferta: Son las condiciones técnicas, de valor y plazo, en las cuales un proveedor ofrece un bien o servicio determinado. Bajo este criterio se incluyen las ofertas escritas o verbales.

Pago anticipado: Es aquella modalidad mediante la cual se entrega al contratista el valor pactado antes de iniciar la ejecución del objeto contractual. La suma entregada mediante esta modalidad no obliga a reintegro alguno por parte del contratista que haya cumplido con sus obligaciones, ya que el contratista es dueño de la suma que le ha sido entregada.

Partes: Son las personas naturales o jurídicas que contraen compromisos, derechos y obligaciones en virtud de la celebración de un acuerdo de voluntades.

Plazo: Es el término dentro del cual las partes deben cumplir con el objeto y obligaciones adquiridas a través del acuerdo de voluntades. Empezará a contarse de manera general cuando se cumplan todos los requisitos de perfeccionamiento y legalización o los demás que se hayan pactado para el inicio de la ejecución.

Propiedad intelectual: Derecho complejo de dominio especial sobre las creaciones del talento humano, que se concede a los autores o inventores y que a la vez permite a la sociedad hacer usos de esas creaciones. La propiedad intelectual comprende el derecho de autor y los derechos conexos; la propiedad industrial y los derechos de los obtentores de variedades vegetales.

Valor: Es la contraprestación pactada por el cumplimiento de las obligaciones. Cuando se trate de contraprestaciones económicas, deberán incluirse los impuestos, tasas y gravámenes que se deriven de la suscripción del acuerdo de voluntades. Cuando se trate de un contrato de valor indeterminado pero determinable, debe establecerse con claridad un monto máximo y los criterios precisos para establecer el valor final del mismo.

Vigencia expirada: Es el mecanismo mediante el cual se atiende la cancelación de compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto vigente, que en su oportunidad se adquirieron con las formalidades legales y contaron con apropiación presupuestal que las amparaba. Los gastos que así se apropien deben clasificarse en el concepto de gasto que les dio origen, indicando que se tratan de vigencias expiradas, para garantizar que estos se orienten a cancelar las obligaciones que las sustentaron.

Vigencia futura: Es la autorización dada para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras, cuando su ejecución se inicie con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en más de una vigencia.

NOTAS

1. Compromiso ético – Dialogo, equidad, honestidad, pertenencia, respeto, responsabilidad y solidaridad. Consultado en <http://www.bienestar.unal.edu.co/docentes/compromiso-etico/>, 2 de octubre de 2017.

2. Acuerdo CSU 2 de 2008 – Régimen de acuerdos de voluntades de la Universidad Nacional de Colombia

3. De acuerdo con la Circular 15 de 2015 de la Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, “excepcionalmente, se podrán asumir compromisos para el desarrollo de actividades de cierre administrativo del proyecto con cargo a los recursos del mismo después del plazo de ejecución del contrato o convenio, sin superar el término de liquidación del proyecto.” Puede consultar la circular en <http://gerencia.unal.edu.co> - Normativa

4. Colombia Compra Eficiente. Guía para el manejo de garantías en procesos de contratación. Visto en https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708_guia_para_el_manejo_de_garantias_en_procesos_de_contratacion.pdf, 26 de octubre de 2017.

5. “Liquidación unilateral. La facultad de liquidación unilateral del contrato es potestad de las entidades estatales en los eventos de declaratoria de caducidad, terminación por nulidad absoluta y cuando el contratista no se presente a la liquidación o no se llegue a acuerdo sobre su contenido; está prevista en los artículos 18, 45 y 61 de la ley 80 de 1993 y se considera como “otra potestad excepcional que privilegia los intereses de la entidad estatal” (...).” Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 1293, 14 de diciembre de 2000. Ponente: Luis Camilo Osorio Isaza.

6. Sobre este particular hay que tener claro que a nivel judicial y jurisprudencial está vigente el debate sobre la viabilidad de pactar cláusulas de privilegio y la efectividad de las mismas en los contratos interadministrativos, y asimismo, se discute acerca de si estas son igualmente viables y efectivas en los convenios interadministrativos.

7. “La propiedad intelectual se relaciona con las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio. La propiedad intelectual se divide en dos categorías: La propiedad industrial, que abarca las patentes de invención, las marcas, los diseños industriales y las indicaciones geográficas. El derecho de autor, que abarca las obras literarias (por ejemplo, las novelas, los poemas y las obras de teatro), las películas, la música, las obras artísticas (por ejemplo, dibujos, pinturas, fotografías y esculturas) y los diseños arquitectónicos. Los derechos conexos al derecho de autor son los derechos de los artistas intérpretes y ejecutantes sobre sus interpretaciones o ejecuciones, los de los productores de fonogramas sobre sus grabaciones y los de los organismos de radiodifusión respecto de sus programas de radio y televisión.” OMPI – Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. ¿Qué es la propiedad intelectual? Visto en http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf 26 de octubre de 2017.

8. “La propiedad intelectual se relaciona con las creaciones de la mente: invenciones, obras literarias y artísticas, así como símbolos, nombres e imágenes utilizados en el comercio. La propiedad intelectual se divide en dos categorías: La propiedad industrial, que abarca las patentes de invención, las marcas, los diseños industriales y las indicaciones geográficas. El derecho de autor, que abarca las obras literarias (por ejemplo, las novelas, los poemas y las obras de teatro), las películas, la música, las obras artísticas (por ejemplo, dibujos, pinturas, fotografías y esculturas) y los diseños arquitectónicos. Los derechos conexos al derecho de autor son los derechos de los artistas intérpretes y ejecutantes sobre sus interpretaciones o ejecuciones, los de los productores de fonogramas sobre sus grabaciones y los de los organismos de radiodifusión respecto de sus programas de radio y televisión.” OMPI – Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. ¿Qué es la propiedad intelectual? Visto en http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/intproperty/450/wipo_pub_450.pdf 26 de octubre de 2017.

9. Dirección Jurídica Nacional. Circular 1 de 2015: “(...) *ha sido política institucional prevenir el pacto arbitral en sus acuerdos de voluntades, promover en su lugar otros mecanismos alternativos de solución de conflictos y sólo ante su eventual fracaso acudir a la jurisdicción competente para que en instancia judicial se resuelvan las controversias. Lo anterior, dados los costos que el arbitramento representa, para cuyo gasto sería deber aprovisionar recursos. Por la naturaleza de ente público la Universidad otorga competencia a la jurisdicción contenciosa para conocer y resolver los conflictos en que hace parte.// En consecuencia, en la etapa previa a la celebración de acuerdos de voluntades (convenios y contratos) en el que se proponga el pacto arbitral, con el fin de asegurar la protección jurídica de los intereses de la Universidad, se recomienda optar por no celebrar tal pacto y someter los conflictos a otros mecanismos alternativos de solución de conflictos y a la jurisdicción competente, con arreglo a la ley colombiana*”. (Resaltamos)

10. Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Hacienda. Oficio 2017ER14589 del 7 de junio de 2017. Visto en <http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/normatividad/CONCEPTO%20Transici%C3%B3n%20estampilla%20U.D.PDF> el 30 de octubre de 2017

11. “El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. El trámite aplicable a la liquidación de los contratos estatales se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007” Colombia Compra Eficiente. Guía para la liquidación de contratos estatales. En www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/guia_para_la_liquidacion_de_los_contratos_estatales.pdf, recuperado el 30 de octubre de 2017.

12. Sobre el plazo de liquidación y la pérdida de competencia para liquidar: Aunque el plazo de liquidación se determina siempre en cada caso atendiendo a lo que hayan pactado las partes, por lo general, esta se realiza teniendo en cuenta los términos por la Ley 1150 de 2007 en su artículo 11. Según este, la liquidación se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en el pliego de condiciones o su equivalente, o en el plazo pactado por las partes. Este es, en estricto sentido, el aspecto que debe tenerse en cuenta en cada caso, pues de haberse pactado o no un plazo dependerá el cálculo de los términos para la liquidación unilateral o la judicial, así como para la pérdida de competencia de las partes. Así, la Ley 1150 de 2007 contempla que “*de no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga*.” Es preciso comentar que, por regla general, las entidades públicas señalan un plazo de 4 meses para la liquidación, pero puede darse que se fije un plazo superior o inferior, o que no se disponga tal plazo. Esto es lo que debe observarse en cada caso al momento de calcular el término para liquidar. Ahora bien, cumplido el término pactado o el de los 4 meses en caso de que las partes no hayan señalado un plazo, y que en este no se haya realizado la liquidación de mutuo acuerdo, conforme a la Ley procede la liquidación unilateral, cuyo término es señalado así: “*la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes*.” Si no se presenta la liquidación de mutuo acuerdo o la unilateral en estos plazos, la Ley prevé que “*la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente*”, en todo caso, sin perjuicio del término de caducidad de la acción contractual para demandar la liquidación a través de un juez. Sobre este término, es preciso señalar que conforme a los artículos 141 y 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), “*el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no la haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la Ley*” y en este caso, la demanda deberá ser presentada dentro de los dos (2) años siguientes a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirva de fundamento. Por tanto, debe tenerse en cuenta que este término se contará así respecto de los convenios y contratos que requieran liquidación: - Si esta es efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta. - Si esta es efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe. - Si la liquidación no se logra por mutuo acuerdo o no es realizada por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga. Si al cumplirse todos estos plazos no existe liquidación de mutuo acuerdo o unilateral, o si ninguna de las partes ha presentado demanda para su liquidación por vía judicial, las partes del contrato pierden competencia para liquidarlo y, por tanto, no podrá realizarse en ninguna de sus modalidades.

13. Tomado del Manual de Convenios y Contratos.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA