

Oficio 210

Bogotá, D.C. 23 de abril de 2014

Ingeniero

ANDRES ERNESTO SALINAS DUARTE

Gerente de Innovaciones y Desarrollo Tecnológico

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD

Ciudad

Asunto: Concepto vigencias futuras

Atendiendo su oficio 280-034 del 11 de abril de 2014, por medio del cual solicita un concepto jurídico relacionado con el plazo de ejecución máximo que pueden tener los contratos de leasing que suscriba la Universidad, comedidamente me permito dar respuesta en los siguientes términos.

I. Autonomía Universitaria

La Constitución, de manera inequívoca, consagró el principio de la autonomía universitaria, en el artículo 69, así:

"Se garantiza la autonomía universitaria." Y no se quedó solo en dicho enunciado, sino que la misma disposición señaló que tendría un régimen especial: "Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado." (Subraya para resaltar).

Es decir, que el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional.

El legislador, en cumplimiento del mandato constitucional, expidió la ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior". En sus artículos 28 y 57, la citada ley desarrolló los aspectos en que se refleja la mencionada autonomía, que resulta oportuno transcribir.

"Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y su función institucional."

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Secretaría General. Calle 14 sur No. 14-23 Piso 5

Teléfono: 3443700 Ext. 504 Fax Ext. 507

Oficio 210

"Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

"El carácter especial del régimen de las universidades estatales y oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley."

"Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley, deberán organizarse como Establecimientos Públicos del orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal".

Conviene recordar que, en varias sentencias se ha ocupado la Corte Constitucional de la autonomía universitaria que garantiza la Constitución. Así, en la sentencia T-492 de 1992, señaló que la autonomía universitaria implica que la formación académica tenga lugar "dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo." Es decir, el concepto de autonomía implica la consagración de "la libertad de acción de los centros educativos superiores". Dice esta sentencia, en lo pertinente:

"En ese orden de ideas, por lo que respecta a la educación superior, el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

"En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

"Son de competencia del legislador las funciones de establecer las condiciones necesarias para la creación y gestión de las universidades (artículo 68 C. N.) y de dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales los centros universitarios puedan darse sus directivas y regirse por sus estatutos (artículo 69 C. N.)." (Sentencia T-492 de 1992, M. P., doctor José Gregorio Hernández Galindo) (Se subraya). En la sentencia T-02 de 1994, la Corte reiteró estos conceptos.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
Secretaría General. Calle 14 sur No. 14-23 Piso 5
Teléfono: 3443700 Ext. 504 Fax Ext. 507

Oficio 210

La Sección Primera del Consejo de Estado recordó que los artículos 68 y 69 de la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-162/08, C-768/10) y la Ley 30 de 1992 señalan que la autonomía universitaria incluye la facultad de crear y modificar sus estatutos.

2. Estatuto Presupuestal y Financiero

Es menester recordar que, con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, maneja la totalidad de sus actuaciones administrativas y financieras, y por ende, todos los procesos y procedimientos establecidos bajo el principio de autonomía universitaria, consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia, artículos 3, 28 y 57 de la Ley 30 de 1992 que organiza el servicio público de educación superior.

En virtud de lo anterior, mediante Decreto 2770 del 16 de agosto de 2006, el Ministerio de Educación Nacional transforma en ente autónomo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), convirtiéndola en un órgano público estatal, autónomo e independiente, de rango constitucional, que no pertenece a ninguna de las ramas del poder público, con personería jurídica especial, no identificable ni asimilable a ninguna de las que corresponden a otras modalidades o tipos de entes públicos, el cual cumple en nombre del Estado funciones no administrativas orientadas a promover el desarrollo de la educación superior.

En consecuencia, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, previamente aprobado por el Consejo Superior Universitario, expidió el Acuerdo 002 del 29 de agosto de 2006, o Estatuto Presupuestal y Financiero de la UNAD.

En este orden de ideas, resulta preciso indicar que, el principio de autonomía universitaria, conlleva al manejo autónomo e independiente de todos y cada uno de los procesos y procedimientos presupuestales y financieros, toda vez que su objetivo consiste en que las Universidades cuenten con herramientas suficientes para autorregularse y autodeterminarse para el cumplimiento de su misión y fines, logrando de esta manera el desarrollo independiente de la comunidad educativa sin la interferencia del poder público, tanto en el campo académico e ideológico, como en su manejo administrativo o financiero, donde todos sus procesos se adecuan al orden público, el interés general y el bien común.

Sobre este precepto, se reglamentó internamente el concepto de Vigencias Futuras, de la siguiente manera:

CAPÍTULO VIII VIGENCIAS FUTURAS

“Artículo 52. Vigencias futuras. Cuando sea necesario asumir compromisos que cubran varias vigencias fiscales, se deberá obtener previamente la autorización de vigencias futuras por parte del Consejo Superior. Para su autorización, el representante legal deberá presentar la respectiva

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
Secretaría General. Calle 14 sur No. 14-23 Piso 5
Teléfono: 3443700 Ext. 504 Fax Ext. 507

Oficio 210

justificación técnico-económica, elaborada por el área competente en el tema, y el certificado de disponibilidad presupuestal de los recursos que se van a comprometer durante la vigencia en curso.”

Como puede observarse, la Universidad en sus estatutos no definió una limitación adicional a la de contar con la autorización del honorable Consejo Superior y la de presentar la disponibilidad presupuestal que respalde la ejecución de los recursos de la vigencia en la que se eleva la solicitud, que para este caso sería 2014.

Sobre el particular debemos mencionar que, la restricción que señala el artículo 12¹ de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, para la aplicación de vigencias futuras, se da únicamente a entidades territoriales.

3. Estatuto de Contratación

El literal d, del artículo 7, del Acuerdo No. 0047 de septiembre 13 de 2012, por el cual se expidió el Estatuto de Contratación de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), señala que en el clausulado de los contratos deberá expresarse, claramente, los plazos de vigencia y de ejecución de las obligaciones del mismo. Finaliza diciendo que el plazo de ejecución es el término dentro del cual el contratista debe cumplir con sus obligaciones especificadas en el objeto contractual.

A su vez, los artículos 17 y 18, de la Resolución No. 1850 de 2006, por la cual se expidió el Manual de Procesos y Procedimientos de Contratación, señalan que, por una parte, la ejecución de los contratos solo podrá iniciarse cuando estuvieren debidamente legalizados; y por la otra, indica que los contratos que celebre la Universidad, contendrán las cláusulas que de conformidad con la conveniencia institucional se requieran, no obstante, como mínimo contendrán: objeto, valor, forma de pago, cláusula penal, obligaciones de las partes, prohibición de cesión de contratos, garantías e impuestos.

De esta forma se puede observar que la normatividad interna aplicable no limita, en ningún sentido, la posibilidad de contemplar plazos de ejecución que abarquen varias vigencias fiscales. Lo anterior soportado en la posibilidad que da el Estatuto Presupuestal y Financiero, anteriormente referenciado, cuando reglamento lo concerniente a la posibilidad de pactar vigencias futuras en los distintos contratos que suscriba la Universidad.

¹ “...En las entidades territoriales queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público. Parágrafo transitorio. La prohibición establecida en el inciso anterior no aplicará para el presente periodo de gobernadores y alcaldes, siempre que ello sea necesario para la ejecución de proyectos de desarrollo regional aprobados en el plan nacional de desarrollo...”

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
Secretaría General. Calle 14 sur No. 14-23 Piso 5
Teléfono: 3443700 Ext. 504 Fax Ext. 507

Oficio 210

Finalmente, consideramos oportuno señalar que, sobre la renovación de los contratos, entendida esta como la posibilidad que tiene la administración de modificar el valor y el plazo de ejecución de los contratos, si existe una limitación o restricción para su aplicación. El artículo 27 del Acuerdo No. 047 de 2012, consagra que, los contratos que celebre la Universidad podrán modificarse de común acuerdo entre las partes, con sujeción a las reglas establecidas en el presente estatuto y a aquellas que se establezcan en el Manual de Procesos y Procedimientos para la contratación, mediante la suscripción de otrosí modificatorio, y hasta por el cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente.

Presentación al Consejo Superior

La presentación de toda solicitud de vigencia futura al Consejo Superior, debe ir, como ya se mencionó, acompañada de la disponibilidad presupuestal que respalda la ejecución de los recursos de la vigencia en la que se eleva la solicitud, que para este caso sería 2014, incluyendo el estudio comparativo que implica la contratación por vigencias contra la contratación por varias vigencias. Por su parte, la conveniencia o no de suscribir uno o varios contratos amparados en vigencias futuras por 4 años (2015-2018), en los términos propuestos, la estudiará y avalará el máximo órgano de dirección y de gobierno.

Cordialmente.

(Original firmado)

LEONARDO E. SÁNCHEZ TORRES

Secretario General

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
Secretaría General. Calle 14 sur No. 14-23 Piso 5
Teléfono: 3443700 Ext. 504 Fax Ext. 507