

OJ- 002088 - 10

Bogotá, 03 NOV 2010

Doctora  
**MARÍA EUGENIA CALDERÓN**  
Directora del IDEXUD  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas  
Ciudad.



REF. Concepto Jurídico sobre viabilidad de cobro por préstamo de equipos en proyectos de extensión

Apreciada Doctora María Eugenia.

En atención a su solicitud de concepto, radicada en esta Oficina Asesora el pasado 15 de octubre de 2010, me permito dar respuesta en los siguientes términos, no sin antes aclarar que esta dependencia no analiza asuntos particulares y concretos sino que desarrolla los temas desde el punto de vista jurídico de forma general, de tal forma que el pronunciamiento se constituya en un criterio más para adoptar las decisiones que correspondan.

**1. De la extensión universitaria.**

Para abordar el tema de la extensión universitaria, primero es necesario hacer una breve referencia a la autonomía universitaria.

El artículo 69 de la Constitución Política expresa sobre la autonomía universitaria, lo siguiente:

*"Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley"*

*La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.*

*El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.*

*El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior."*

A su vez, el artículo 6 de la Ley 30 de 1992, indica:

*"Son objetivos de la educación superior y de sus instituciones:*

*a. Profundizar en la formación integral de los colombianos, dentro de las modalidades y calidades de la educación superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;*

*b. Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.*

- c. Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;
- d. Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional;
- e. Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas;
- f. Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines;
- g. Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional, y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades;
- h. Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional;
- i. Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica, y
- j. Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

La misma norma dispone en su artículo 28 lo siguiente:

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

Acto seguido, el artículo 29 de la citada ley, desarrolla el tema de forma concreta al indicar:

"La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:

- a. Darse y modificar sus estatutos;
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;
- d. Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión;
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Acerca del régimen especial de las universidades oficiales o estatales dispone el artículo 57 ibídem:

"(...) El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley. (Inciso modificado por el artículo 1° de la ley 647 de 2001.) (.....)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

De otra parte, el artículo 120 de la Ley 30 de 1992, indica:



Luego se evidencia que es viable que la universidad venda productos y servicios a efectos de desarrollar la función de extensión que tiene legal y reglamentariamente consagrada.

En efecto, el reconocimiento de posibilidad de la venta de estos productos o servicios encuentra reconocimiento en diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional en donde se destaca lo siguiente:

*"Distinto es el caso de los recursos que generen las mismas universidades por concepto de investigación, consultorías, venta de servicios, o cualquiera otra actividad que los pueda producir, en efecto, se puede afirmar que la problemática actual de la universidad pública en el mundo se centra en la crisis de financiación que las afecta, es decir en la escasez de recursos para mantenerla y fortalecerla, situación que ha motivado una significativa presión del Estado y de la sociedad, que les exige, no sólo articularse y participar más activamente en la solución de los problemas que las aquejan, sin que ello implique que se desvirtúen, sino volverse más competitivas y contribuir a su propia financiación, pues los costos que generan son crecientes y las posibilidades de sufragarlos cada vez más difíciles, sobre todo en países como el nuestro en los cuales se reivindican otras necesidades en principio más urgentes.*

*Esa exigencia, sin duda, ha suscitado un cambio radical en las comunidades académicas en la forma de concebir y manejar las universidades públicas, las cuales se han visto abocadas a buscar y diseñar fuentes alternativas de financiamiento que les permitan, entre otros muchos objetivos, mejorar las condiciones de remuneración de sus docentes, posibilidad que se condiciona a la capacidad de producción de aquéllos; es decir, se motiva a los profesores ofreciéndoles el reconocimiento de incentivos monetarios, que no afecten el régimen prestacional, siempre y cuando ellos contribuyan a través de sus proyectos y del desarrollo de tareas específicas, a producir los recursos necesarios para el efecto, sobre los cuales los órganos de gobierno de cada universidad, es decir sus consejos superiores, si pueden disponer sin acoger la restricción que les impone la norma acusada."<sup>1</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Se evidencia entonces el reconocimiento constitucional de esta labor.

## 2. De los bienes muebles.

En primera medida, el Código Civil define los bienes muebles de la siguiente manera, en su artículo 655:

*"Muebles son los que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas.*

*Exceptúanse las que siendo muebles por naturaleza se reputan inmuebles por su destino, según el artículo 658."*

Sobre las cosas incorpóreas, determina:

*"ARTICULO 664 <LAS COSAS INCORPORALES> Las cosas incorpóreas son derechos reales o incorpóreas."*

En efecto, sobre las cosas incorporales se pueden ejercer derechos denominados reales o personales.

Sobre el particular, el Código Civil expresa:

*"ARTICULO 665. <DERECHO REAL> Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona.*

*Son derechos reales el de dominio, el de herencia, los de usufructo, uso o habitación, los de servidumbres activas, el de prenda y el de hipoteca. De estos derechos nacen las acciones reales."*

El principal derecho que se deriva de los bienes muebles es el de dominio, definido así por el artículo 669 del Código Civil:

*"El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.*

*La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad."*

Por otra parte, el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital se adoptó mediante la Resolución 001 de 2001 del Contador General de Bogotá y aplica para las dependencias y organismos de la Administración Central, por los Fondos de Desarrollo Local y por las entidades que conforman la Administración Descentralizada del Distrito Capital, que no tengan procesos establecidos para el manejo de Inventarios, Propiedades, Planta y Equipo y de manera supletoria para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

El citado Manual, establece en su numeral 2.1 lo siguiente:

#### **"2.1. BIENES**

*Un bien se define como "(...) artículo inventariable o activo de cualquier clase, incluyendo el efectivo, activos fijos, materiales y artículos en proceso de producción"*

*Para efectos de este manual se considerarán como tales, únicamente los elementos en depósito y los bienes muebles de propiedad o recibidos para el uso de los Entes Públicos del Distrito Capital, excluyendo el dinero, títulos valores y similares."*

En cuanto a su finalidad, el numeral 2.2, expresa:

*"Los bienes muebles e inmuebles de propiedad de los Entes Públicos del Distrito Capital deben tener como finalidad el desarrollo de las actividades encaminadas al cumplimiento de su cometido estatal."*

Sobre el control de los mismos, el numeral 4.11., indica:

*"Las actividades que se realizan deben permitir obtener de forma constante relaciones clasificadas de acuerdo con el propósito de verificar, analizar, valorar y controlar los bienes, para evitar errores, pérdidas, inmovilizaciones, deterioro, normas o desperdicios y que permitan rendir los informes que se requieren a*

cualquier nivel organizacional”

Además, el numeral 4.11.3. señala

“La Oficina de Inventarios, funcionario de Almacén encargado o la dependencia que por disposición administrativa o delegación de funciones debe ejercer el control de los bienes en servicio - todos los bienes que fueron puestos a disposición de los funcionarios contratistas o terceros (contratos de comodato, préstamos, etc) para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones -, llevará un registro actualizado de las novedades y traslados, de tal forma que permita determinar en cualquier momento la relación de bienes a cargo de todas y cada una de las dependencias y a cargo de todos y cada uno de los responsables que los usen o custodien”

En cuanto al préstamo de bienes muebles a terceros mediante contratos interadministrativos, señala:

#### **“4.5. SALIDA O TRASLADO DE BIENES ENTREGADOS EN PRÉSTAMO A TRAVÉS DE CONTRATOS DE USO O CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS.**

El préstamo se configura cuando una entidad o dependencia entrega a otra un bien para que haga uso de él por un tiempo determinado, con la obligación de restituirlo en las mismas condiciones en que fue entregado

El préstamo como mínimo debe cumplir el siguiente procedimiento:

1. Se debe recibir solicitud escrita de la entidad que necesita el bien indicando el destino del mismo, duración del préstamo, nombre y cargo del funcionario que los recibirá.

2. El Representante Legal de la entidad que entrega o su delegado, en señal de aceptación firmará el convenio interadministrativo o el contrato de uso a que haya lugar, donde quedará expreso el tiempo de uso, entidad solicitante, servicio a prestar, especialidad y características de los bienes, documento al que se anexará la solicitud recibida donde debe aparecer relación detallada de los elementos solicitados, cantidad, nombre del funcionario responsable, entre otros. Cuando la solicitud de préstamo se refiera a bienes de uso corriente no especiales o que formen parte de convenios que por su objeto deba realizarse tal préstamo, el responsable del área administrativa o de aquella que haga sus veces en la entidad, como requisito para la firma del convenio, expedirá certificación donde conste, que los bienes a ser entregados no son requeridos en el periodo para el que son solicitados y que a la fecha no cursa programa de compra de bienes de este tipo, se exceptúan del requisito las solicitudes hechas a través de autoridad superior.

3. El responsable del Almacén que entrega elaborará un acta de entrega donde conste el estado de conservación, especificaciones técnicas y/o físicas, tiempo por el cual se efectúa el préstamo y los valores.

NOTA: Se debe presentar póliza de garantía (exceptuando cuando se trate de entidades de derecho público, puesto que la Ley 80/93 prescinde de la garantía única para éste tipo de entidades) constituida por la entidad solicitante y a favor de la entidad que los presta, con el fin de garantizar su devolución en el mismo estado que se prestaron, su reposición o reparación en caso de pérdida o deterioro en la utilización, así como el tiempo de duración del préstamo.

4. Para legalizar el préstamo se debe suscribir un acta de entrega por parte de los responsables de las entidades tanto prestataria como prestatamista en señal de entrega y de recibo con este documento se

efectuará el registro correspondiente en el sistema kárdex de inventarios y se enviará copia a contabilidad.

5. Los bienes entregados en calidad de préstamo no deben ser retirados de los inventarios de la entidad; se llevará control administrativo en archivos individuales teniendo en cuenta quien recibe y la naturaleza del préstamo definido por la entidad en sus procedimientos internos, los que a su vez deben determinar si el registro en la contabilidad corresponde a "Bienes Entregados a Terceros"

6. Únicamente la bodega podrá entregar los bienes en calidad de préstamo, pero deberá informar a la Oficina de Inventarios o su equivalente en la entidad, para su Registro y Control.

7. Cuando venza el plazo de duración del préstamo que aparece en los registros, corresponde al responsable del Almacén y Bodega gestionar la devolución oportuna del bien y la actualización de los registros correspondientes" (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Y en cuanto a la posibilidad de prestar los bienes mediante un contrato de comodato, el Manual dispone:

#### **"4.6. SALIDA O TRASLADO DE BIENES ENTREGADOS A TRAVÉS DE CONTRATOS DE COMODATO**

El Comodato o Préstamo de Uso, es el contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso. Este contrato no se perfecciona sino por la entrega del bien o los bienes objeto del comodato<sup>24</sup>

Los elementos objeto de esta clase de contratos son bienes raíces o muebles que luego de ser usados deben restituirse, es decir, son especies que acorde con lo establecido por la normativa contable, corresponden a los bienes devolutivos. La esencia de esta clase de contratos, es que los bienes objeto del préstamo puedan devolverse, por lo cual su naturaleza no puede corresponder a bienes fungibles.

En esta modalidad de traslado se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. Que el comodato conste en un contrato y que esté perfectamente ajustado a la Ley, firmado por los funcionarios facultados de la entidad que entrega los bienes y de la que los recibe, especificando la descripción del bien o elementos, cantidad, estado, características físicas y/o técnicas, duración del comodato, uso que se debe dar al mismo y demás variables que sean necesarias.

2. La entrega quedará perfeccionada con la elaboración del comprobante de salida al que se le anexará la póliza de manejo, el comprobante debe ajustarse en todo al contrato suscrito entre las partes y tramitarse según los procedimientos descritos en este manual para el traslado de bienes de bodega al servicio.

Con relación a las pólizas de seguros es preciso que la entidad realice el análisis para determinar la necesidad de asignar las apropiaciones presupuestales para adquirir dichas pólizas en el evento en que el comodatario no posea los recursos para tal fin.

3. El comprobante de salida debe ser firmado por el suscriptor del Contrato de Comodato, o por el funcionario que delegue para tal fin, en señal de aceptación. El Responsable de Almacén y Bodega descargará del Kárdex para efecto del inventario físico, no obstante deberá diseñar los mecanismos de control para realizar el seguimiento a los bienes entregados en calidad de comodato, responsabilizándose de gestionar el cumplimiento del término pactado para su devolución. Contablemente, quien entrega deberá en el caso de existir cálculos de depreciación y ajustes por inflación, por su parte el ente que recibe deberá registrar su contrapartida en Cuentas de Orden Adecuadas."

En cuanto a la salida de bienes para uso de contratistas, el citado Manual determina:

#### **"4.4. SALIDA O TRASLADO DE BIENES PARA USO DE CONTRATISTAS.**

*La asignación de bienes devolutivos a contratistas debe estar expresamente consignada en las cláusulas del contrato (Ley 80 de 1993, artículo 40), y su entrega se legalizará mediante el comprobante de traslado o salida a servicio firmado por el contratista en señal de recibo, al que se le anexará la solicitud presentada por el Interventor o quien haga sus veces y de la copia del contrato donde se determine la entrega*

*A la terminación del contrato, el contratista entregará los bienes al almacén a través del comprobante de reintegro que opera en la entidad, el responsable del Almacén y Bodega cumplirá con lo dispuesto en el presente manual para los reintegros a bodega y expedirá certificado de recibo a satisfacción al Contratista quien deberá anexarlo al informe de finalización del contrato.*

*En la liquidación del contrato, además de tenerse en cuenta el cumplimiento del objeto como tal se debe tener en cuenta que el contratista haya efectuado la devolución de los bienes entregados para el desarrollo del mismo; de lo contrario, el interventor o controlador del gasto dejará constancia para efectos de tomar las medidas administrativas y jurídicas a que haya lugar de acuerdo con lo establecido por la Ley 610 de 2000, Ley 80 de 1993, artículo 52 y Ley 200 de 1995, artículo 4; entre las que se cuenta, hacer efectivas las pólizas que amparan los bienes entregados para el ejecución del contrato.*

*La gestión ante la aseguradora también se dará cuando el contratista habiendo entregado los bienes, éstos presentan un desgaste diferente al natural, o en caso de hurto o pérdida de los mismos.*

*En el evento de presentarse mérito para declarar una responsabilidad por hechos u omisiones, la entidad debe determinar en cabeza de quién, como responsable de velar por el cumplimiento del contrato (interventor, ordenador del gasto, jefe del área en donde se ejecuta el contrato),-se surtirán los procesos disciplinarios, administrativos o fiscales (Ley 610 de 2000, Ley 80 de 1993, artículo 53) a que haya lugar"*

En consecuencia, estas disposiciones deben ser tenidas en cuenta al momento de analizar el manejo de bienes públicos y pueden ser aplicadas de forma analógica en la universidad.

### **3. Conclusiones.**

Teniendo en cuenta todo lo expresado con anterioridad, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- a. La extensión universitaria se erige, entre otros aspectos, como una forma en la que las Universidades buscan autofinanciamiento a través de la venta de productos y servicios que genera por la naturaleza propia de sus actividades.
- b. En cuanto al préstamo de los bienes propiedad de entidades estatales, se pueden presentar varias modalidades, a saber: i) préstamos a través de contratos de uso, ii) préstamos a través de contratos interadministrativos, iii) contratos de comodato y iv) salida o traspaso de bienes para uso de contratistas.
- c. En cuanto a los préstamos a través de contratos de uso, se puede acudir a los negocios jurídicos establecidos en los Códigos Civil y de Comercio, tales como contrato de arrendamiento de bienes muebles. Generalmente este tipo de contratos son onerosos, es
- d. En lo que respecta a los préstamos a través de contratos interadministrativos, se debe señalar que dicha figura se predica cuando el objeto de dichos acuerdos es el préstamo de los

- muebles entre entidades públicas.
- e. En lo que atañe a los contratos de comodato se debe tener en cuenta que el préstamo es de carácter gratuito.
- f. En lo referido a la salida o traspaso de bienes para uso de contratistas, se debe tener en cuenta que esta figura se da para el cumplimiento de las obligaciones de éstos, quienes preferiblemente deben suscribir una póliza que garantice su uso.
- g. En los casos en los que la Universidad quiera cobrar por el alquiler o préstamo de bienes muebles, se debe tener en cuenta lo siguiente:
- Se debe acudir a la figura procedente de acuerdo con lo expresado anteriormente. En todo caso, si lo que se pretende es buscar una fuente de financiación, no será viable acudir al comodato dada su característica de gratuidad.
  - La Universidad podrá acudir, básicamente, al contrato de arrendamiento de bienes muebles o, si es del caso, a contratos interadministrativos de préstamo de uso de bienes muebles.
  - También es viable incluir, dentro de los contratos celebrados en desarrollo de funciones de extensión, el préstamo de bienes muebles, como parte del servicio que ofrece la Universidad y si es del caso, ser valorado o cuantificado para efectos de su cobro. Se advierte que esta posibilidad siempre debe estar previa y expresamente establecida en el respectivo contrato de tal forma que sea claro para las partes, el tipo de bien que se utiliza y el valor por dicho uso.
  - Si se trata de contratos interadministrativos cuyo objeto no está relacionado directamente con el préstamo de bienes, pero para su desarrollo, es necesaria esta situación, previamente se debe haber pactado este servicio y cuantificado como parte del aporte en especie realizado por la Universidad, por lo que, a priori, no se puede cobrar en dinero efectivo este servicio si no ha sido expresamente estipulado en el convenio, por lo que, como se dijo anteriormente, generalmente, se toma como parte del aporte en especie que realiza la Universidad.
  - Para todos los casos, es de vital importancia diseñar mecanismos que aseguren la integridad de los bienes entregados en préstamo y contar siempre con el aval del Jefe de la División de Recursos Físicos y del Jefe de Almacén, quienes deberán conceptuar sobre la conveniencia y viabilidad del préstamo y por ende, salida de los bienes.

Este concepto se expide en los términos de Ley.

Cordialmente,



LUISA FERNANDA LANCHEROS PARRA  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Omar Barón Abogado Oficina Asesora Jurídica

1938

964

*Anore*  
*[Signature]*

Bogotá, octubre 15 de 2010

Doctora:  
**LUISA FERNANDA LANCHEROS**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Universidad Distrital Francisco José de Caldas

**Ref: Solicitud concepto jurídico**

Respetada doctora Luisa:

Reciba un cordial saludo. Se recibió en este Instituto consulta de parte de la profesora Claudia Luz Piedrahíta (anexo copia) en relación con la viabilidad de que la Universidad realice procedimiento de alquiler equipos que pertenecen a la Facultad de Ciencias y Educación y que las facultades puedan presentar cuentas de cobro, por alquiler o arrendamiento de equipos utilizados para el cumplimiento del objeto contractual de los mismos.

Por lo anterior, solicito a ustedes concepto jurídico respecto de la consulta realizada por la profesora Piedrahíta.

Agradezco su amable gestión.

Cordialmente:  
*[Signature]*  
**MARÍA EUGENIA CALDERÓN**  
Directora IDEXUD

*Yoly H.J.*  
*Octubre*  
*4:00*

MISI 254/10

Bogotá., D.C. Octubre 06 de 2010

Doctora  
**MARIA EUGENIA CALDERON**  
Directora IDEXUD  
**Universidad Distrital Francisco José de Caldas**  
Ciudad

**Ref:** Consulta

Cordial saludo. Por este medio me permito presentar a usted una consulta de carácter jurídico que tiene que ver con el procedimiento seguido por la universidad, para alquilar equipos que pertenecen a la Facultad de Ciencias y Educación y que permiten dar cumplimiento al objeto establecido en un contrato. En este orden de ideas, establezco el siguiente interrogante:

¿En los contratos celebrados por la oficina de extensión de la universidad -IDEXUD- pueden las Facultades presentar cuentas de cobro, por el alquiler o arrendamiento de equipos utilizados para el cumplimiento del objeto contractual de los mismos?

Agradezco toda su colaboración con la aclaración de este tema.

Atentamente,



**CLAUDIA LUZ PIEDRAHITA ECHANDÍA**  
Coordinadora  
Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria  
Contrato interadministrativo 1.435/09