

**COMISION DE ESTUDIOS – Definición / COMISION DE ESTUDIOS – Regulación legal**

La Comisión de Estudios es una situación administrativa en donde, por circunstancias previamente definidas el servidor público, durante su vida profesional y según el ordenamiento jurídico, sin perder tal condición, puede temporalmente dejar de prestar sus servicios, en este caso, para adelantar su formación o mejoramiento académico. Los Decretos 2400 de septiembre 19 de 1968 y 1950 de 24 del mismo mes de 1973 regularon la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público; establecieron la figura de la “*Comisión de Estudios*” como un mecanismo para que el empleado pueda abstenerse de prestar el servicio, sin que implique la desvinculación del cargo.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 2400 DE 1968 – ARTICULO 22 / DECRETO 1950 DE 1973 – ARTICULO 75**

**COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR – Regulación legal / COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR – Requisitos / AUTONOMIA UNIVERSITARIA – Las universidades pueden modificar o expedir los estatutos y reglamentos**

La Comisión de Estudio en el Exterior sólo podrá conferirse a los empleados que “*estén prestando sus servicios en la entidad con una antigüedad no menor de un (1) año*”. La Universidad Nacional de Colombia, se rige por las facultades conferidas en los artículos 29 y 65 de la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 que organizó el servicio público de la Educación Superior y permite a dichas Instituciones, entre otras, expedir o modificar los Estatutos y reglamentos del ente universitario.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 2400 DE 1968 – ARTICULO 22 / DECRETO 1950 DE 1973 – ARTICULO 75**

**UNIVERSIDAD NACIONAL – Comisión de estudios para docentes / COMISION DE ESTUDIOS PARA DOCENTES – Condiciona para la ejecución que el docente suscribiera un contrato y un pagaré para garantizar la prestación del servicio por el doble del tiempo de la comisión / JUSTICIA ROGADA – Las condiciones de la tercera prorrogas no fueron demandadas. Imprudencia**

Al demandante se le concedió la tercera prorrogas mediante la Resolución No. 351 del 8 de abril de 2003; en dicho acto administrativo, que goza de presunción de legalidad, efectivamente, condicionó la legalización o la ejecución de la tercera prorrogas de la Comisión de Estudios a que el demandante suscribiera el contrato y un pagaré que garantizara su prestación de servicios por el doble del tiempo que durara la comisión. Como ya se indicó, en el contrato que el actor debía suscribir se anexó la cláusula 7ª que ordenaba, entre otras, la garantía de que el codeudor debía ser un profesor de la Universidad, previamente aceptado por ésta. El demandante se declaró renuente a cumplir con esa condición porque, en su criterio, no era posible conseguir un codeudor “*que debe ser profesor de la Universidad*”, conforme se exigió en el contrato que daba cumplimiento a la prorrogas aludida. De la misma forma, la concesión de la Comisión de Estudios ocasiona una afectación en la prestación del servicio porque el empleado materialmente no presta sus servicios

personales, por el tiempo que dure dicha comisión; por ello se requiere que existan unas garantías para que, el trastorno que se ocasiona por la no prestación material del servicio por el tiempo en que no laboró el empleado, se vea compensado, en criterio del legislador extraordinario, con una permanencia mínima del doble de tiempo de estudios. En caso contrario, surge el derecho que la administración sea resarcida en los perjuicios que se ocasionaron por la no prestación del servicio, la que, como se observa de las normas transcritas se compensó en este caso, con los dineros declarados en las resoluciones acusadas. En el presente caso, el demandante, supuestamente, quería cumplir con los requisitos para ser beneficiario de la comisión pero estos eran, en su criterio, imposibles de cumplir, específicamente el de otorgar la garantía de que fuera codeudor un profesor de la Universidad; para la Sala, este aspecto, como se indicó arriba, no puede ser objeto de controversia, pues el acto que consignó la cláusula no está discutido en este proceso.

**RENUNCIA – Forma legítima de desvinculación de la administración pública / RENUNCIA – Es el derecho de manifestar de forma escrita e inequívoca la voluntad de retirarse del cargo que se esta ejerciendo / RENUNCIA VOLUNTARIA – No lo exonera de la obligación de constituirse en deudor a favor de la entidad**

Bajo estos supuestos el acto de renuncia ha sido concebido legal y jurisprudencialmente como aquel en el que no cabe duda acerca de la voluntad de quien lo suscribe de cesar en el ejercicio del empleo que viene desempeñando. La renuncia es entonces una forma legítima de desvinculación de la administración pública prevista para todos los empleados y su fundamento se halla en la libertad para escoger profesión u oficio que la Constitución Política garantiza en el artículo 26. Ante este panorama no le quedada otra opción a la entidad demandada de aceptar su dimisión, y esta decisión no convierte la renuncia un acto bilateral, como lo alega, ni mucho menos exonera de responsabilidad al demandante por no haber prestado sus servicios por el doble del tiempo que durara la comisión. Empero, el hecho de que el demandante hubiese dimitido implica su voluntad de retirarse del cargo y esta circunstancia le permitía, como en efecto lo hizo, dedicarse a otras actividades en el extranjero, pero esta circunstancia, *per se*, no lo exonera de la obligación de constituirse en deudor en favor de la entidad por los dineros cobrados en las resoluciones acusadas. En otras palabras, la renuncia del actor, que se insiste, es un acto unilateral, producto de la potestad del individuo de escoger la profesión, un oficio, impidió que la administración compensara los dineros que se invirtió en la formación del empleado y, por ello, podía exigir las obligaciones derivadas del incumplimiento del contrato.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: DR. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil once (2011).-

**Radicación número: 25000-23-25-000-2005-01250-01(2268-10)**

**Actor: JULIO MARIO ARAQUE GONZÁLEZ**

**Demandado: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 6 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que negó las súplicas de la demanda incoada por JULIO MARIO ARAQUE GONZÁLEZ contra la Universidad Nacional de Colombia.

### **LA DEMANDA**

**JULIO MARIO ARAQUE GONZÁLEZ**, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., solicitó declarar la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 414 de 12 de abril de 2004, expedida por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional, Sede de Bogotá, que declaró el siniestro que afecta el riesgo de cumplimiento amparado por la Póliza No. 1008595 de 1 de julio de 2000, expedida por la Previsora S.A. y los anexos modificatorios (fls. 41-64).
- Resolución No. 1614 de 6 de septiembre de 2004, expedida por el mismo ente por medio del cual confirmó la decisión anterior.

Como consecuencia de la nulidad, a título de restablecimiento del derecho, solicitó se declare que el siniestro no ocurrió, dado que las

partes, de común acuerdo decidieron la no continuidad del demandante en el servicio docente o que, en caso de decidir que sí ocurrió, se declare que fue ocasionado por la Universidad y no por culpa atribuible al actor; que no se le puede exigir suma alguna de dinero de que tratan las resoluciones; pagar al actor los perjuicios que por daño emergente y lucro cesante ocasionó al actor al exigirle requisitos imposibles de cumplir para legalizar la tercera prórroga y por la declaratoria del siniestro; que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos establecidos en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Para fundamentar sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

El actor se vinculó a la Universidad Nacional desde el 25 de septiembre de 1995, y el último cargo fue de profesor tiempo completo.

Mediante Resolución No. 1023 de 18 de noviembre de 1999, le fue otorgada al actor una comisión remunerada de estudios en el exterior para realizar estudios avanzados y de investigación, conducentes al desarrollo de la tesis de Doctorado Semipresencial que cursaba en Sevilla, España, desde el 1 de julio de 2000 hasta el 30 de junio de 2001, en la ciudad de Augusta, Georgia, USA.

Como contraprestación a la comisión, la Universidad estableció que el profesor debía prestar la actividad de docente por un tiempo correspondiente al doble del que durara la comisión y con la misma dedicación que tenía al momento de otorgársela.

Para garantizar dicha obligación, la Universidad únicamente exigió constituir una póliza de garantía por un monto equivalente al 10% de lo que devengare durante el tiempo de la comisión y la totalidad del valor de los pasajes.

La póliza fue constituida con vigencia hasta el 30 de junio de 2003, ampliada en el segundo año de comisión por prórroga de la misma, mediante certificados 1 y 2, hasta el 30 de junio de 2005; nuevamente la póliza fue ampliada con certificado No. 3 hasta el 30 de diciembre de 2006. Para dichas ampliaciones la Previsora exigió al demandante otorgar un pagaré avalado por un codeudor, el cual fue firmado por su esposa.

La legalización de la comisión y de sus prórrogas se hizo mediante la expedición de las correspondientes resoluciones por la Vicerrectoría de la Universidad, el otorgamiento de la póliza de seguros y la ampliación de ésta.

La primera prórroga se autorizó por la Universidad, mediante la Resolución No. 196 de 20 de marzo de 2001, con vigencia 1 de julio de 2001 a 30 de junio de 2002; la segunda prórroga, se concedió mediante Resolución No. 1341 de 4 de septiembre de 2002, cuya vigencia fue del 1 de julio de 2002 al 28 de enero de 2003; y la tercera prórroga se dio con Resolución No. 351 de 8 de abril de 2003, con vigencia 29 de enero de 2003 al 28 de enero de 2004, todas ellas expedidas por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional, Sede Bogotá.

En la última prórroga se autorizó continuar realizando los trabajos correspondientes a la tesis doctoral sobre resonancia magnética

nuclear en sujetos bilingües, en Augusta, USA, dentro del programa que adelantaba la Universidad de España.

Para efectos de legalizar las prórrogas de la comisión, la Oficina Jurídica de la Universidad, emitió un memorando en el cual solicitaba ampliar la póliza y así se hizo en la primera y segunda prórroga. Con la tercera prórroga, se dispuso que el actor debiera suscribir un contrato, respaldado por un codeudor que debía ser un profesor actual de la Universidad y que sin este requisito no se podría seguir adelantando las actividades de legalización de la prórroga.

El actor no pudo dar cumplimiento a la nueva exigencia de la Universidad, pues no se encontraba en el país y no conocía los nuevos profesores; por diversos medios protestó ante la Universidad quien fue inflexible ante tal exigencia y además le informó que de no proceder así, se declararía el incumplimiento, se finalizaría la comisión con sus consecuencias legales que eran entre otras, el reintegro inmediato del profesor a su cargo.

Por lo anterior, tuvo que presentar su carta de renuncia porque de no hacerlo se configuraría el delito de abandono del cargo al no reintegrarse de manera inmediata.

La renuncia fue presentada el 9 de junio de 2003; fue aceptada por Resolución No. 263 de 26 de febrero de 2004 con vigencia 1 de febrero de 2004; y el siniestro se declaró con Resolución No. 414 de 2004 por valor de \$466.974.178 que incluía todo lo pagado por concepto de salarios y prestaciones sociales que recibía por la comisión de estudios y la proyección de lo que devengaría entre el 29 de enero de 2004 al 28 de marzo de 2011.

Contra dicha Resolución el actor presentó recurso de reposición el cual fue resuelto mediante Resolución No. 1614 de 2004 en forma negativa.

En la fecha de aceptación de la renuncia, el actor percibía por la comisión de estudios: asignación mensual \$1.319.175; gastos de representación \$1.319.175; bonificación bienestar universitario \$45.920; bonificación especial de bienestar \$116.546.

### **LAS NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

Como disposiciones violadas se citan las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 2, 6, 25, 29 y 67.

Del Decreto Reglamentario 1950 de 1973, el artículo 88.

Del Decreto Ley 01 de 1984, el artículo 36.

Del Código Civil, los artículos 1602, 1609 y 1625.

En el presente caso, ocurrió la revocatoria de la comisión, de manera implícita y consecencial de los actos y hechos realizados por la Universidad Nacional que imposibilitaron que el actor ampliara la póliza en la tercera prórroga, al hacerle una exigencia imposible de cumplir, que obligaron al demandante a presentar la renuncia y que por lo tanto no fue voluntaria sino inducida por las exigencias nuevas, abruptas y desproporcionadas de la Universidad al solicitar un codeudor que debía avalar con su firma, no sólo el compromiso de prestación de servicios futuros del demandante a la Universidad, sino del pagaré que como garantía personal se estableció.

De otro lado, el incumplimiento de un deber que legitima la revocatoria de la comisión de estudios, es aquel que no encuentra justificación alguna por parte de quien está obligado a satisfacerlo. El incumplimiento de un deber que se imputa a la conducta de acción o de omisión del acreedor, por el contrario, no legitima la revocatoria que éste haga de la prerrogativa establecida al deudor.

La no ampliación de la póliza tuvo su origen en una conducta imputable a la Universidad, consistente en el cambio abrupto y arbitrario de las condiciones del codeudor. En todo caso, este sorpresivo requisito era innecesario porque ya existían las garantías suficientes, esto es, una póliza con cobertura hasta el 30 de diciembre de 2006.

### **LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Universidad Nacional de Colombia, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos (fls 113-116):

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa ya que en la primera pretensión se demandó los actos administrativos que declararon los siniestros amparados por la Compañía de Seguros La Previsora, y en la segunda pretensión solicita que se declare la inexistencia del siniestro cuando, es la compañía de seguros la única legitimada para oponerse a la declaratoria de ocurrencia del siniestro; y de ineptitud sustantiva de la demanda pues una es la relación jurídica existente entre la Universidad y la compañía de seguros, que se encuentra plasmada en un contrato de seguro, y que por lo tanto es

de naturaleza contractual; y otra es la relación jurídica entre la Universidad y el actor a quien se le concedió una comisión de estudios al exterior, de conformidad con el Acuerdo 73 de 1986, por la cual el comisionado se comprometía a prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo que había durado la comisión de estudios, obligación que no prestó y que por la tanto, es la relación laboral la que se incumplió.

### **LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, declaró no probadas las excepciones y negó las súplicas de la demanda con base en los siguientes argumentos, (folios 238-258):

Sobre la primera excepción, indicó que fue la Universidad la que declaró el incumplimiento de la obligación y del siniestro, por lo tanto, es la llamada a responder, la legitimada para hacerlo.

La segunda excepción propuesta, referente a la falta de legitimación en la causa, consideró que fue al actor a quien afectaron los actos administrativos cuestionados y que, además, recurrió a la Carta Política para poder soportar dichos cargos, por lo tanto, no invocar el Acuerdo No. 073 de 1986 como vulnerado, no genera la deficiencia alegada.

Señaló que los argumentos de vía judicial no coinciden con los enunciados en la vía gubernativa, analizados los escritos consideró que eran los mismos en ambas instancias.

Según con las pruebas allegadas al proceso, el docente debía cumplir ciertos requisitos derivados de la tercera prórroga, que, además, conforme a memorandos obrantes, fue requerido en varias oportunidades para que los cumpliera; igualmente, en el interrogatorio de parte, el demandante manifiesta que se sintió presionado y que por eso renunció pero, *“el acto administrativo que la acepta, no fue demandado”* por lo tanto, consideró que el análisis del Tribunal se debía centrar en si el actor cumplió los requisitos exigidos para acceder a la tercera prórroga de la comisión, situación que no vislumbró en el proceso además que consideró que la exigencia impuesta al docente no era significativamente difícil pues era un docente con varios años en la institución.

Conforme con al Acuerdo 029 de 2002, el docente debía suscribir con la Universidad un contrato en virtud del cual se obligaba a prestar sus servicios a la misma, de forma posterior, y por un tiempo superior al

doble de lo que durara la comisión, contrato que además debía ser suscrito por un codeudor, amparado por una póliza de garantía correspondiente al 50% de lo que devengara en el exterior, más los pasajes y la firma de un pagaré. Estos eran compromisos que debía cumplir y más, cuando era una comisión de estudios remunerada; si consideraba que era una carga que le vulneraba sus derechos tenía a su alcance mecanismos jurídicos que debió utilizar y que no usó.

Concluyó que las normas invocadas por el actor, no se aplicaban al proceso pues, al darse esa situación administrativa, el actor asumía las consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones pactadas.

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte demandante interpuso recurso de apelación porque consideró que no se habían estudiado en forma adecuada los cargos impugnados (fls. 248-254).

- Por las circunstancias que se habían presentado con la tercera prórroga, el actor decidió presentar su carta de renuncia a la Universidad, entidad que la aceptó mediante acto administrativo. Esta aceptación de la renuncia fue un acto libre y voluntario de la Universidad que por lo tanto, liberó al profesor de la obligación de continuar prestando sus servicios a la Entidad Oficial.

Para el *A quo* la entidad no podía negarse a aceptar la renuncia lo cual no es cierto pues, consideró el actor que debió obrar la Universidad de manera diferente, es decir, debió negar la aceptación de la renuncia, revocar la comisión de estudios por incumplimiento de

los requisitos y, exigir su reincorporación inmediata al cargo oficial. Sólo si el actor se negaba a reintegrarse al cargo, era procedente la declaración del incumplimiento y la existencia del siniestro.

La aceptación de la renuncia generó la convicción de que no tendría problema alguno relacionado con la prestación del servicio oficial, sin consecuencia jurídica alguna, pues la renuncia aceptada es una de las condiciones normales, legal y constitucionalmente admitida.

El siniestro del actor consistió “*en la no prestación del servicio por un tiempo igual al de la comisión, una vez concluida ésta*”. Si la Universidad, por un acto expreso le autorizó retirarse de la entidad, no tenía que seguir prestando los servicios, por lo tanto, no tenía que reintegrarse al cargo y cumplir con el contrato, es decir, la Universidad impidió la generación u ocurrencia del siniestro.

- No es cierto como lo asevera el *a quo* que sea fácil conseguir un codeudor; la experiencia muestra lo contrario, por lo tanto, no era lícito que la Universidad, de manera unilateral, le cambiara abruptamente, las condiciones exigidas para la legalización de la prórroga.

Concluyó que el siniestro se predica cuando media la culpa o el dolo de quien presuntamente lo genera y que esta no había sido la situación que se presentó pues, reiteró, fue la Universidad la que cambió las reglas en cuanto a los codeudores al no aceptar que fuera su esposa quien siguiera avalando las prórrogas de la comisión.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **El problema jurídico por resolver**

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del Tribunal Administrativo, que negó la nulidad de los actos administrativos acusados, que constituyeron en deudor al demandante, señor JULIO MARIO ARAQUE GONZALEZ, en la suma \$466.974.750, por el hecho de haber incumplido con la obligación de prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de duración de la comisión y sus prórrogas.

### **De los hechos probados**

Por medio de la Resolución No. 1023 de 18 de noviembre de 1999 (fl. 2, Cdo 2), la Vicerrectoría de la Universidad Nacional concede una Comisión Remunerada de Estudios en el Exterior al actor, desde el 1 de julio de 2000 hasta el 30 de junio de 2001 tiempo en el cual se compromete a mandar informes semestrales del desarrollo de la comisión y a prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de la comisión y, copias de la 1ª y 2ª prórroga obran de folios 4 a 7 y a folio 37.

Copia de la Resolución No. 351 de 8 de abril de 2003 por medio de la cual se legaliza la 3ª prórroga de la comisión remunerada de estudios en el exterior del 29 de enero de 2003 al 28 de enero de 2004.

Contrato de Comisión de Estudios en el Exterior obra a folio 120 del cuaderno 2 del expediente, en el que entre las garantías entre la cláusula 7ª, se indicó que demandante debía constituir *“un pagaré*

*otorgado por un profesor de LA UNIVERSIDAD en calidad de codeudor previamente aceptado” (folio 120 vto).*

A folios 5 y 6, la Universidad Nacional por medio de memorandos de 20 de abril y 4 de junio de 2003 presenta requerimientos para la legalización de la tercera prórroga; en ella le recuerda que el incumplimiento de la obligación, deja sin efecto la comisión y acarrea las sanciones disciplinarias.

El 30 de abril de 2003, el actor presentó carta de renuncia a la Universidad (fl. 21) la cual es aceptada por medio de la Resolución No. 263 del 26 de febrero de 2004 (folio 10).

Copia de la Resolución No. 414 de 12 de abril de 2004 (fl. 22), expedida por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional, Sede de Bogotá, que declaró el siniestro que afecta el riesgo de cumplimiento amparado por la Póliza No. 1008595 de 1 de julio de 2000, expedida por la Previsora S.A. y los anexos modificatorios y declaró deudor al demandante en la suma de \$466.974.750; declaró a paz y salvo con respecto a las prestaciones adeudadas, en otros aspectos.

Contra la anterior decisión, el actor presentó recurso de reposición el cual obra a folio 13.

Mediante la Resolución No. 1614 de 6 de septiembre de 2004, expedida por el mismo ente se confirmó la decisión anterior (folios 29 a 32).

De folios 178 a 182, obran declaraciones de Nidia Chavez, Secretaria de la Universidad, quien dice no conocer pormenores de la situación del actor; y de Luis Heber Ulloa Guerrero, Médico Radiólogo de la

Universidad, quien indicó que siempre mantuvo informado al actor de las novedades que se presentaban con respecto a su licencia.

A folio 188, el demandante absolvió interrogatorio ante el Cónsul General de Colombia, en Atlanta, Georgia, en la cual señala que reside en la ciudad de Augusta, GA, que nunca tuvo la intención de incumplir sus obligaciones con la Nacional, que fue la Universidad la que cambió sus condiciones de permanencia durante los estudios, que por eso se vio forzado a renunciar y que ésta era la razón para no estar prestando servicios docentes en la Universidad y estar trabajando como radiólogo fuera de Colombia.

### **Análisis de la Sala**

Con el recurso de apelación, el demandante pretende que se revoque la sentencia, esencialmente, porque para la tercera prorroga se le cambiaron las condiciones inicialmente otorgadas y se le impuso la obligación de conseguir como codeudor a un profesor universitario; y porque al aceptar la renuncia la entidad demandada, tácitamente, consintió la terminación de la comisión de estudios sin consecuencias para el dimitente.

Como ya se indicó, la parte recurrente sólo impugna la decisión en los aspectos antes enumerados, por lo cual la Sala limitará su análisis a los mismos, de la siguiente forma:

La Comisión de Estudios es una situación administrativa en donde, por circunstancias previamente definidas el servidor público, durante su vida profesional y según el ordenamiento jurídico, sin perder tal

condición, puede temporalmente dejar de prestar sus servicios, en este caso, para adelantar su formación o mejoramiento académico.

El demandante se encontraba en Comisión de Estudios en el exterior y, a consecuencia de haber renunciado, se le están cobrando las prestaciones y los costos de la educación que había asumido la entidad demandada.

Los Decretos 2400 de septiembre 19 de 1968 y 1950 de 24 del mismo mes de 1973 regularon la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público; establecieron la figura de la *“Comisión de Estudios”* como un mecanismo para que el empleado pueda abstenerse de prestar el servicio, sin que implique la desvinculación del cargo, así:

*“ARTICULO 18º. Los empleados vinculados regularmente a la administración pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas: en uso de licencia o permiso; en comisión; ejerciendo las funciones de un empleo por encargo; prestando servicio militar obligatorio, o en servicio activo.*

*“ARTICULO 22º. A los empleados se les podrá otorgar comisión para los siguientes fines: para cumplir misiones especiales conferidas por sus superiores; para seguir estudios de capacitación; para asistir a reuniones, conferencias, seminarios y para realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presten sus servicios, para ejercer las funciones de un empleo de libre nombramiento y remoción cuando la comisión recaiga en un funcionario escalafonado en carrera.*

*El Gobierno reglamentará las condiciones, términos y procedimientos para conceder comisiones.*

*PARAGRAFO. En ningún caso podrá conferirse comisión para ejercer funciones que no sean propias de la administración pública.”.*

El Decreto 1950 de 24 de septiembre de 1973 reglamentó el Decreto 2400 de 1968, en lo referente a la Comisión de Estudios en el artículo 75, con el siguiente tenor literal:

#### **“DE LA COMISIÓN**

*Artículo 75º.- El empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular.*

*Artículo 76º.- Las comisiones pueden ser:*

*[...] b). Para adelantar estudios.”*

La “Comisión de Estudios en el Exterior” está regulada por el Decreto 1050 de 10 de abril de 1997 que modificó el Decreto 1950 de 1973 y en el artículo 7 estableció:

*“[...] Se podrá conferir comisión de estudios en el exterior al servidor público que tenga por lo menos un (1) año continuo de servicio en la respectiva entidad, y para tal efecto, además de las autorizaciones de la Junta, Consejo Directivo o Superior respectivo, cuando a ello haya lugar, deberán cumplirse los siguientes requisitos, sin excepción:*

*Convenio mediante el cual el comisionado se compromete a prestar sus servicios a la entidad que otorga la comisión o a cualquier otra entidad del Estado, por el doble del tiempo de duración de la comisión y Póliza de Garantía de cumplimiento por el término señalado en el aparte anterior y un (1) mes más, y por el ciento por ciento (100%) del valor total de los gastos en que haya incurrido la entidad con ocasión de la comisión de estudios y los sueldos que el funcionario pueda devengar durante el transcurso de su permanencia en el exterior.*

*El plazo de la comisión de estudios no podrá ser mayor de doce (12) meses, prorrogable por un término igual hasta por dos (2) veces, siempre que se trate de obtener título académico y previa comprobación del buen rendimiento del comisionado, debidamente acreditada con los certificados del respectivo Centro Académico.*

*Cuando se trate de obtener título académico de especialización científica o médica la prórroga a que se refiere el presente artículo podrá otorgarse hasta por tres (3) veces, bajo las mismas condiciones contempladas en el inciso anterior [...]”*

La Comisión de Estudio en el Exterior sólo podrá conferirse a los empleados que “estén prestando sus servicios en la entidad con una antigüedad no menor de un (1) año”.

La Universidad Nacional de Colombia, se rige por las facultades conferidas en los artículos 29<sup>1</sup> y 65<sup>2</sup> de la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 que organizó el servicio público de la Educación Superior y permite a dichas Instituciones, entre otras, expedir o modificar los Estatutos y reglamentos del ente universitario.

De folios 129 a 144 obran copias de los Acuerdo Nos. 73 de 1986, 029 y 034 de 2002 del Consejo Superior Universitario, en los cuales se señala, en el primero:

*“Artículo 15º. El docente se encuentra en comisión cuando ha sido autorizado para:*

*a. Realizar estudios de capacitación.*

*[...]”*

*“Artículo 17. Las comisiones podrán ser totalmente remuneradas o ad-honorem.*

*Se entiende por comisión remunerada, aquella en la cual el docente tiene derecho a percibir durante el tiempo de duración de la comisión, el sueldo completo y eventualmente, los auxilios complementarios.”*

*“Artículo 20. El docente a quien se le confiere la comisión para realizar estudios de capacitación o perfeccionamiento académico, por un tiempo de seis (6) meses o más, suscribirá con la Universidad un contrato, en virtud del cual se obliga a prestar servicios a la misma, por lo menos en igual dedicación, y por un tiempo correspondiente al doble del que dura la comisión. Cuando la comisión de estudios se realiza en el exterior por un término menor de seis (6) meses, el comisionado estará obligado a prestar sus servicios por un tiempo no inferior a seis (6) meses, y por lo menos en igual dedicación.*

---

<sup>1</sup> “ARTÍCULO 29. 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 a sus alumnos.

f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.

g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

PARÁGRAFO. Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y e) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES).”.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 65. Son funciones del Consejo Superior Universitario:

a) Definir las políticas académicas y administrativas y la planeación institucional.

b) Definir la organización académica, administrativa y financiera de la Institución.

c) Velar porque la marcha de la institución esté acorde con las disposiciones legales, el estatuto general y las políticas institucionales.

d) Expedir o modificar los estatutos y reglamentos de la institución.

e) Designar y remover al rector en la forma que prevean sus estatutos.

f) Aprobar el presupuesto de la institución.

g) Darse su propio reglamento.

h) Las demás que le señalen la ley y los estatutos.

PARÁGRAFO. En los estatutos de cada universidad se señalarán las funciones que puedan delegarse en el Rector.

*Además del contrato, el docente constituirá póliza de garantía del cincuenta por ciento (50%) de lo que devengará durante su permanencia en el exterior, y la totalidad del valor de los pasajes, si a ello hubiere derecho, para respaldar las obligaciones del contrato.*

*PARÁGRAFO: El docente en comisión de estudios, cualquiera sea la modalidad de ésta, no se ausentará de su sede de trabajo, ni iniciará los cursos o trabajos respectivos, sin que haya legalizado el contrato y obtenido el visto bueno de éste por parte de la Oficina Jurídica de la Universidad.*

*El incumplimiento de ésta disposición, deja sin efecto la comisión y acarreará la sanción disciplinaria contemplada en el artículo 7 del Acuerdo 45 de 1986.”*

*“Artículo 24. Las comisiones de estudio en el exterior y en el país, con exención total de la carga académica, se otorgarán por un término no mayor de dos (2) años, prorrogables una sola vez hasta por otro año para la obtención del doctorado, previo concepto favorable del Consejo Académico.”*

En el Acuerdo 029 de 2002 indicó:

*“PARÁGRAFO I: El docente deberá suscribir con la Universidad un contrato en virtud del cual se obliga a prestar sus servicios a la misma, por lo menos en igual dedicación, y por un tiempo correspondiente al doble del que dura la comisión. Este contrato deberá ser suscrito también por un codeudor y respaldado por un pagaré. Además del contrato, el docente constituirá póliza de garantía del 50% de lo que devengará durante el tiempo que dure la comisión si es en el exterior o del 30% si es en el país, y la totalidad del valor de los pasajes, si a ello hubiere derecho, para respaldar las obligaciones del contrato.”*

En el Acuerdo 029 de 2002 se indicó:

*“ARTÍCULO 1º : Criterio para la autorización de un año adicional a las comisiones de estudio de miembros del personal docente en desarrollo de programas de maestría y doctorado.*

*El Vicerrector o Directores de Sede tendrán en cuenta la certificación de avance del trabajo y del tiempo estimado para la presentación de la Tesis por parte del Director de la misma, para la autorización de un año adicional a las comisiones de estudio de miembros del personal docente que se encuentren adelantando estudios de maestría o doctorado, con exención total de la carga académica. Esta disposición adicional lo dispuesto en el Acuerdo 029 de 2002 del Consejo Superior Universitario.”*

Conforme a las normas transcritas y a los hechos probados, al demandante se le concedió la tercera prorroga mediante la Resolución No. 351 del 8 de abril de 2003; en dicho acto administrativo, que goza

de presunción de legalidad, efectivamente, condicionó la legalización o la ejecución de la tercera prorroga de la Comisión de Estudios a que el demandante suscribiera el contrato y un pagaré que garantizara su prestación de servicios por el doble del tiempo que durara la comisión (folio 9 cuaderno 2).

Como ya se indicó, en el contrato que el actor debía suscribir se anexó la cláusula 7ª que ordenaba, entre otras, la garantía de que el codeudor debía ser un profesor de la Universidad, previamente aceptado por ésta.

El demandante se declaró renuente a cumplir con esa condición porque, en su criterio, no era posible conseguir un codeudor *“que debe ser profesor de la Universidad”*, conforme se exigió en el contrato que daba cumplimiento a la prorroga aludida.

Para la Sala, la presunta ilegalidad de esta condición debió ser controvertida por el demandante dentro de los plazos que la ley le otorga, pues el no discutirla implica la validez, aplicabilidad y ejecución de la decisión.

De la misma forma, como ya se indicó, la Comisión de Estudios es una situación administrativa que se le otorga a un empleado como un beneficio o incentivo con el fin de lograr una formación para él, la que, a su vez, se revierte en el mejoramiento del servicio y en tener personal calificado para el mismo fin.

De la misma forma, la concesión de la Comisión de Estudios ocasiona una afectación en la prestación del servicio porque el empleado materialmente no presta sus servicios personales, por el tiempo que dure dicha comisión; por ello se requiere que existan unas garantías para que, el trastorno que se ocasiona por la no prestación material del

servicio por el tiempo en que no laboró el empleado, se vea compensado, en criterio del legislador extraordinario, con una permanencia mínima del doble de tiempo de estudios.

En caso contrario, surge el derecho que la administración sea resarcida en los perjuicios que se ocasionaron por la no prestación del servicio, la que, como se observa de las normas transcritas se compensó en este caso, con los dineros declarados en las resoluciones acusadas.

En el presente caso, el demandante, supuestamente, quería cumplir con los requisitos para ser beneficiario de la comisión pero estos eran, en su criterio, imposibles de cumplir, específicamente el de otorgar la garantía de que fuera codeudor un profesor de la Universidad; para la Sala, este aspecto, como se indicó arriba, no puede ser objeto de controversia, pues el acto que consignó la cláusula no está discutido en este proceso.

Lo antes dicho se soporta, también, en el principio de jurisdicción rogada, aplicable en los procesos de nulidad y restablecimiento, el que se concreta en la necesidad de demandar los actos administrativos que lesionaron su derecho y, además, expresar en la demanda las disposiciones que se estiman violadas y dar el respectivo concepto de la violación, ritualidades que no se dieron en este asunto, por ello discusiones relacionadas con condiciones del otorgamiento de la tercera prórroga resultan inconducentes.

Finalmente, conviene señalar que ante la vigencia y aplicabilidad de la tercera prórroga de la Comisión de Estudios, el demandante debía suspender sus estudios y reintegrarse al cargo para así discutir las condiciones supuestamente ilegales contenidas en el nuevo contrato o convenio que debía suscribir; pero, en todo caso, se repite, debió acusar ante esta jurisdicción la presunta ilegalidad de la nueva condición

impuesta y, aún mejor, dentro de esta acción pedir la medida precauteladora correspondiente.

En suma, el cargo relacionado con estos aspectos no está llamado a prosperar.

En cuanto al segundo aspecto de la apelación, esto es que, al aceptar la renuncia de la Universidad implica una exoneración del demandante de continuar prestando sus servicios a la entidad oficial y con ello de las obligaciones derivadas de la Comisión de Estudios, la Sala también desestimará esta censura por cuanto la renuncia es *“dimisión o dejación voluntaria de una cosa que se posee, o del derecho a ella”*<sup>3</sup>.

Por su parte, el artículo 27 del Decreto 2400 de 1968, indica:

*“Todo el que sirva en un empleo de voluntaria aceptación puede renunciarlo libremente.*

*La renuncia se produce cuando el empleado manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de separarse del servicio.”*

Bajo estos supuestos el acto de renuncia ha sido concebido legal y jurisprudencialmente como aquel en el que no cabe duda acerca de la voluntad de quien lo suscribe de cesar en el ejercicio del empleo que viene desempeñando.

La renuncia es entonces una forma legítima de desvinculación de la administración pública prevista para todos los empleados y su fundamento se halla en la libertad para escoger profesión u oficio que la Constitución Política garantiza en el artículo 26.

---

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, 1992.

De lo anterior se concluye que la renuncia es el derecho de manifestar de forma escrita e inequívoca la voluntad de retirarse del cargo que se está ejerciendo.

Ahora bien el actor presentó su renuncia así:

*“Abril, 2003*

*Doctor:  
Luis H Ulloa G.  
Director Departamento de Imágenes diagnósticas  
Universidad Nacional de Colombia*

*Respetado Dr. Ulloa*

*Por motivos de índole personal presento renuncia a mi cargo de profesor asistente del departamento de imágenes diagnósticas de la Universidad Nacional de Colombia.*

*Sin otro particular cordialmente*

*Julio Mario Araque G  
Profesor Asistente.”. (folio 21, hay firma).*

Del texto transcrito es claro que el demandante manifestó su voluntad de dimitir y esta decisión la sustentó en *“motivos de índole personal”*, es decir que esta decisión es por cuenta del empleado quien manifiesta unilateral y expresamente su voluntad de hacer dejación del cargo.

Ante este panorama no le quedada otra opción a la entidad demandada de aceptar su dimisión, y esta decisión no convierte la renuncia un acto bilateral, como lo alega, ni mucho menos exonera de responsabilidad al demandante por no haber prestado sus servicios por el doble del tiempo que durara la comisión.

Empero, el hecho de que el demandante hubiese dimitido implica su voluntad de retirarse del cargo y esta circunstancia le permitía, como en efecto lo hizo, dedicarse a otras actividades en el extranjero, pero esta

circunstancia, *per se*, no lo exoneraba de la obligación de constituirse en deudor en favor de la entidad por los dineros cobrados en las resoluciones acusadas.

En otras palabras, la renuncia del actor, que se insiste, es un acto unilateral, producto de la potestad del individuo de escoger la profesión, un oficio, impidió que la administración compensara los dineros que se invirtió en la formación del empleado y, por ello, podía exigir las obligaciones derivadas del incumplimiento del contrato.

Como quiera que la parte demandada no alegó o controvertió razones diferentes a las analizadas, la Sala confirmará en todas sus partes la sentencia recurrida.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA**

**CONFÍRMASE** la sentencia de 6 de mayo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, que negó las súplicas de la demanda incoada por JULIO MARIO ARAQUE GONZÁLEZ contra la Universidad Nacional de Colombia.

**Cópiese, notifíquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**