



Sentencia 01411 de 2017 Consejo de Estado

COMISION DE ESTUDIOS - empleado público / CONTRATO COMISION DE ESTUDIOS - Regulado por la normatividad del derecho laboral público / COMISION DE ESTUDIOS - Recuento normativo / UNIVERSIDAD NACIONAL - Autonomía para expedir y modificar sus estatutos / COMISION DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR - No se celebró contrato que obliga a las partes / PRESUNCION DE LEGALIDAD - Desvirtuada

El contrato que celebra un empleado público con su empleador en virtud del otorgamiento de una comisión de estudios no se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 sino a la normativa de derecho laboral público pertinente, a la que le son propias las situaciones administrativas. La Universidad Nacional de Colombia, como ente universitario autónomo del orden nacional, goza de una autonomía con ocasión de la cual puede, en virtud de lo dispuesto en los artículos 29 y 65 ibidem, expedir o modificar los estatutos y reglamentos por los que ha de regirse, los cuales constituyen un régimen especial con amparo constitucional, aplicables con prelación sobre cualquier otra norma de carácter general. Comisión de estudios en el exterior otorgada mediante la Resolución 0556 del 4 de junio de 1998. Tuvo como propósito que el demandante participara en el programa del EIS (Epidemic Intelligence Service) del Center for Disease Control and Preventions (CDC) de Atlanta. Esta comisión fue concedida por un periodo de un año y luego sería prorrogada por igual término a través de la Resolución 038 del 24 de junio de 1999. Respecto de dicha situación administrativa no existe prueba de la celebración de contrato alguno, lo que impide asimilar el estudio que de ella se haga, al efectuado respecto de la comisión de estudios interna. La Universidad Nacional de Colombia no solo infringió el artículo 20 del Acuerdo 73 de 1983, también desconoció flagrantemente lo dispuesto en su artículo 25, conforme al cual no era posible conceder una nueva comisión de estudios hasta tanto se cumplieran las obligaciones adquiridas por el docente en virtud de una comisión anterior que se hubiese otorgado por un término igual o superior a un año. Esto supone que, en principio, la institución educativa carecía de fundamento para otorgarle la segunda comisión de estudios al hoy demandante y, sin embargo, lo hizo, desconociendo así su propio reglamento. Estas consideraciones son suficientes para estimar que la comisión de estudios al exterior no podía servir de fundamento a la entidad demandada para sancionar al señor Juan Manuel Acuña Acuña, no porque dicha situación administrativa no hubiese podido dar lugar a la sanción en comento, sino por los errores cometidos por la Universidad en la aplicación de su normativa, que impidieron el nacimiento de la obligación con base en la cual habría sido viable sancionar al citado, los cuales se sintetizan así: i) Omitir la celebración de un contrato con el docente en el que se regulara la obligación de retribuir el otorgamiento de la comisión a través de la prestación de sus servicios al plantel educativo por un tiempo igual al doble de la comisión, así como los demás asuntos relativos a la misma y ii) Conceder una segunda comisión de estudios sin que el comisionado hubiese satisfecho las obligaciones que adquirió a raíz de la primera.

FUENTE FORMAL: ACURDO 73 DE 1983 / LEY 647 DE 2001 / LEY 1443 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Rad. No.: 25000-23-26-000-2005-01411-01(3207-15)

Actor: JUAN MANUEL ACUÑA ACUÑA

Demandado: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Tema: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho- Decreto 01 de 1984

ASUNTO

La Subsección conoce del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 25 de abril de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Juan Manuel Acuña Acuña en contra de la Universidad Nacional de Colombia.

LA DEMANDA

(FF. 2-9)

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Decreto 01 de 1984, el señor Juan Manuel Acuña Acuña, por conducto de apoderado, demandó a la Universidad Nacional de Colombia.

Pretensiones

1. Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 proferida por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia, por medio de la cual se declara el incumplimiento de un contrato, la configuración de un siniestro y la existencia de una deuda.
- Resolución 0004 del 3 de enero de 2005, proferida por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia, por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra el anterior acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicitó lo siguiente:

- Se ordene exonerar al demandante del pago total de la obligación pecuniaria que impuso la entidad demandada a través de los actos administrativos acusados.
- Se dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del CCA.

Fundamentos fácticos

1. Por medio de la Resolución 001309 del 19 de diciembre de 1996, el rector de la Universidad Nacional de Colombia le confirió al hoy demandante, quien era profesor asociado de tiempo completo, una comisión de estudios internos por el periodo de un año, comprendido entre el 1.º de febrero de 1997 y el 31 de enero de 1998, a efectos de realizar una maestría en epidemiología clínica en la Universidad Javeriana de

Bogotá.

2. En el artículo 3 de dicho acto administrativo, la entidad demandada le exigió a la parte actora suscribir un contrato, cuyas obligaciones serían caucionadas a través de un pagaré por valor del 50% del valor de los salarios y prestaciones sociales que recibiría aquel mientras que estuviere vigente la comisión y por el doble del tiempo de la misma, así como su prórroga si la hubiere.
3. En tal virtud, las partes celebraron el Contrato de Comisión 002 del 22 de enero de 1997, que tenía por objeto «[...] que el COMISIONADO revierta en la UNIVERSIDAD los nuevos conocimientos adquiridos con ocasión de la comisión que se le otorgó. En tal virtud la UNIVERSIDAD, durante la duración de la comisión además de relevar al COMISIONADO del compromiso laboral presencial, le pagará los salarios y las prestaciones sociales a que pueda tener derecho. El COMISIONADO se obliga para con la UNIVERSIDAD a prestar sus servicios profesionales por un término igual al doble del que dure la comisión.»
4. El cumplimiento de las obligaciones allí pactadas fue respaldado con un pagaré firmado por el señor Juan Manuel Acuña Acuña y por las profesoras Edith Ángel Nuller y María Teresa Peralta, en cuantía de \$11.964.909.
5. Mediante Oficio DGO-022 del 2 de febrero de 1998 se informa a la Secretaría Académica de la Facultad de Medicina el reintegro a las labores docentes del doctor Juan Manuel Acuña Acuña a partir del 1.º de febrero de 1998.
6. Con Resolución 0556 del 4 de junio de 1998 proferida por el vicerrector de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, se le confirió a la parte actora una comisión de estudios remunerada en el exterior por el periodo de un año, comprendido entre el 1.º de julio de 1998 y el 30 de junio de 1999, con el propósito de que participara en el programa EIS (*Epidemic Intelligence Service*) del *Center for Disease Control and Preventions* (CDC) de Atlanta, EEUU.
7. Para esta comisión, se dispuso que el comisionado enviaría al decano informes semestrales de su desarrollo y prestaría sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de la comisión, obligaciones que serían garantizadas con una póliza de cumplimiento por un valor equivalente al 10% del monto de los salarios, viáticos, pasajes y auxilios de viaje que se causen durante la comisión o con ocasión de la misma, y su prórroga, si la hubiere.
8. En atención a tal exigencia, el señor Juan Manuel Acuña Acuña contrató con la Compañía Seguros Generales Cóndor S.A. la póliza de cumplimiento 7227371 con vigencia entre el 1.º de julio de 1999 y el 30 de junio de 2001.
9. A través de la Resolución 038 del 24 de junio de 1999, el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia autorizó una primera prórroga de dicha comisión por el término de un año, entre el 1.º de julio de 1999 y el 30 de junio de 2000. En virtud del artículo 2 de aquel acto, el demandante se obligó a cumplir los compromisos adquiridos en la anterior y en la nueva comisión, a su regreso al país.
10. Al señor Juan Manuel Acuña Acuña le fue otorgada una licencia especial no remunerada y no renunciable entre el 1.º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, mediante la Resolución 298 del 27 de junio de 2000.
11. Tal licencia especial fue prorrogada entre el 1.º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002 en razón de la Resolución 266 del 22 de junio de 2001.
12. Entre el 1.º de julio y el 30 de septiembre de 2002 el hoy demandante disfrutó de una licencia especial no remunerada, que se legalizó con la Resolución 367 del 4 de julio de 2002.
13. El señor Juan Manuel Acuña Acuña, en oficio calendado el 10 de septiembre de 2002, presentó renuncia al cargo de profesor asociado de tiempo completo, a partir del 1.º de octubre de 2002.

14. Según el Memorando 1506 de septiembre 25 de 2002, el hoy demandante se encontraba pendiente de cumplir la obligación establecida en el Contrato de Comisión 002 de 1997 en cuanto al tiempo de servicio como docente en la Universidad, razón por la que dispuso que aquel tenía una obligación que ascendía a \$23.929.818; que ante dicho incumplimiento era viable declarar la caducidad del contrato y hacer efectiva la cláusula penal por valor de \$2.392.981.

15. El Memorando 1537 del 7 de octubre de 2002 proferido por la Oficina Jurídica de la Sede Bogotá dispuso que el señor Juan Manuel Acuña Acuña debía «[...] reintegrarse a sus labores regulares a partir del 1 de octubre de 2002. El profesor Acuña a partir de esa fecha se encuentra obligado a “prestar los servicios académicos a la Universidad en la misma dedicación y por tiempo igual a la duración de la comisión [...] esta obligación reglamentaria a cargo del profesor se traduce en cinco (5) años y siete (7) meses de servicio regular».

16. A través de la Resolución 644 del 11 de octubre de 2002, la decanatura de la Facultad de Medicina legalizó una licencia especial no remunerada al doctor Juan Manuel Acuña Acuña entre el 1.º de octubre de 2002 y el 2 de enero de 2003.

17. Dicha decanatura autorizaría la prórroga de la licencia en comento entre el 10 de enero y el 15 de abril de 2003, según lo dispuso en la Resolución 784 del 5 de diciembre de 2002.

18. La Vicerrectoría de la sede Bogotá, a través de la Resolución 492 del 21 de mayo de 2003, legalizó una comisión *ad honorem* para que el hoy demandante trabajara entre el 16 de abril de 2003 y el 15 de abril de 2004 para el Ministerio de Salud.

19. Por medio de la Resolución 250 del 16 de abril de 2004, la Decanatura de la Facultad de Medicina concedió una licencia especial no remunerada al doctor Juan Manuel Acuña Acuña por el periodo comprendido entre el 16 de abril y el 15 de junio de 2004.

20. En Oficio del 13 de mayo de 2004, el hoy demandante presentó su renuncia al cargo de profesor asociado de tiempo completo de la Facultad de Medicina de la entidad demandada a partir del 16 de junio de 2004.

21. Ante la falta de respuesta, este presentó una nueva renuncia a partir del 16 de agosto de 2004, mediante comunicación del 8 de junio de 2004 dirigida al Consejo de la facultad.

22. La Decanatura de la Facultad de Medicina, a través de Oficio DEC-225 del 16 de junio de 2004, decidió aceptar la renuncia y resolvió negativamente las peticiones que hizo el señor Juan Manuel Acuña Acuña relacionadas con la fecha de la prórroga de la licencia y la fecha para hacer efectivo su retiro.

23. La Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 proferida por la Vicerrectoría de la Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia declaró el incumplimiento del Contrato de Comisión de Estudios Internos 002 del 22 de enero de 1997. Además, dispuso que, en tal virtud, el hoy demandante se convertía en deudor de \$434.020.623, de los cuales \$112.011.130 correspondían a salarios, emolumentos y otras asignaciones efectivamente recibidas por el docente durante el tiempo de la comisión remunerada de estudios desde el 1.º de febrero de 1997 al 31 de enero de 1998 y del 1.º de julio de 1998 al 30 de junio de 2000; y los \$322.009.493 restantes correspondían al valor proyectado de salarios, prestaciones y otros emolumentos que hubiere recibido en el tiempo de servicio al que se obligó, que iba del 16 de junio de 2004 al 15 de enero de 2010.

24. Inconforme con la decisión, el señor Juan Manuel Acuña Acuña interpuso recurso de reposición que fue resuelto desfavorablemente mediante la Resolución 004 del 3 de enero de 2005.

Normas violadas y concepto de violación

En la demanda se invocaron como normas violadas los artículos 2, 6, 25, 83 y 124 de la Constitución Política.

Como concepto de violación, señaló que la demandada, en calidad de entidad estatal contratante, tenía la obligación de aplicar correctamente los preceptos normativos de la Constitución, en virtud de los cuales su ejercicio debió ser justo, imparcial y de buena fe, reconociendo el principio general de protección y efectividad de los derechos individuales, como lo es el respeto de los presupuestos para la expedición y notificación de los actos administrativos demandados.

Adujo que la obligación que la Universidad Nacional de Colombia le impuso no se encontraba estipulada dentro del Contrato de Comisión Interna 002 de manera que transgredió el postulado de la buena fe, ignorando los fines esenciales inherentes al Estado, desbordando el ejercicio de sus facultades y desconociendo que en el contrato se pactó claramente como garantía exigible en caso de incumplimiento el pagaré suscrito por el señor Juan Manuel Acuña Acuña y sus codeudoras por valor de \$11.964.909.

Con relación a las resoluciones de comisión al exterior y su prórroga, sostuvo que el artículo tercero del contrato estableció como garantía la exigencia de una póliza de cumplimiento que fue aportada en forma oportuna por el docente.

De allí, concluyó que la suma impuesta por la Universidad Nacional de Colombia resulta desatinada, máxime si se tiene en cuenta que ni en el contrato ni en ningún otro acto administrativo se estipuló que en caso de incumplimiento el hoy demandante tenía que restituir lo percibido por concepto de salarios durante la ejecución de las comisiones y mucho menos que tendría que reponer los salarios futuros, cuestión última que a su modo de ver resultaría en una flagrante violación de la ley por la exigencia de un pago de lo no debido.

Precisó que la entidad demandada, al exigir una suma superior a la contenida en el pagaré y a la que caucionaba la póliza, no solo desconoció que el contrato es ley para las partes sino además pretendió obtener un enriquecimiento sin causa mediante el detrimento patrimonial del contratista.

Establecido lo anterior, finalizó indicando que los actos demandados habían incurrido en falsa motivación.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

(FF. 15-17A)

La parte demandada se opuso a las pretensiones que formuló el señor Juan Manuel Acuña Acuña y formuló las siguientes excepciones:

(i) Ineptitud formal de la demanda. Manifestó que el escrito introductor no indicó quién es la demandada ni el domicilio ni edad de la parte actora, como tampoco la estimación razonada de la cuantía.

(ii) Ineptitud sustancial de la demanda y falta de agotamiento de la vía gubernativa. Explicó que aunque en el poder y en la demanda se habló de la interposición de una acción de controversia contractual, las pretensiones formuladas son de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, indicó que en la demanda se están esgrimiendo argumentos diferentes a los que se plantearon en la vía gubernativa y que a pesar de que no se trata de una acción de inconstitucionalidad, las únicas normas que la parte actora consideró vulneradas son de rango constitucional.

(iii) Caducidad. Si se llegare a admitir que se trata de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la misma se encuentra caduca ya que el acto demandado se notificó por edicto fijado el 28 de enero de 2005 y la demanda se presentó el 10 de junio del mismo año.

Adicionalmente, como razones de su defensa consideró que el Estado no puede ser utilizado como un trampolín para, a través de comisiones sumamente cuantiosas para el erario público, realizar estudios y luego abandonar la respectiva entidad.

Precisó que el demandante no solo incumplió los deberes pactados en el contrato que suscribió, relacionados con el tiempo que debía laborar con el fin de retribuir la comisión conferida, sino además los deberes que imponen la Constitución y la Ley, como obrar de buena fe, no abusar de sus derechos y proceder con solidaridad respecto de sus connacionales y con el mismo Estado.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

PARTE DEMANDANTE (FF. 38-42)

Luego de reiterar el sustento fáctico de sus pretensiones, agregó que no se encontraba de acuerdo con los actos demandados por los siguientes motivos:

(i) Manifestó que la Universidad Nacional de Colombia pretendió declarar el incumplimiento del Contrato 002 del 22 de enero de 1997 sin tener en cuenta que al expedirse los actos administrativos de comisión de estudios remunerada al exterior se creó una nueva situación administrativa con relación al señor Juan Manuel Acuña Acuña, en virtud de la cual los efectos jurídicos del contrato resultaban inaplicables ante la imposibilidad de su cumplimiento.

(ii) Agregó que es necesario distinguir el contrato de comisión de estudios interna y los actos administrativos de comisión remunerada de estudios al exterior ya que los efectos económicos del primero no se pueden extender a los segundos.

(iii) Indicó que tanto el Contrato de Comisión de Estudios Interno 002 del 22 de enero de 1997 como los actos administrativos de comisión remunerada de estudios en el exterior fueron respaldados oportunamente con las garantías exigidas por la Universidad, el primero a través de un pagaré y los segundos, contratando una póliza de cumplimiento. Señaló que las sumas pretendidas por la hoy demandada no podían exceder tales garantías, máxime cuando las partes nunca acordaron la devolución de los salarios y prestaciones percibidos y menos aún los futuros.

Solicitó despachar desfavorablemente las excepciones propuestas para lo cual adujo que en la demanda sí se había señalado que la parte pasiva de la acción era la Universidad Nacional de Colombia, que sí se había indicado el domicilio del demandante y que se precisó que este era mayor de edad, sin que fuese necesario detallar el número de años. Lo propio dijo sobre la estimación razonada de la cuantía.

Alegó que la controversia era de naturaleza contractual y que las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho no eran más que consecuenciales pues los actos demandados derivan de la declaratoria de incumplimiento del mencionado contrato.

Respecto de la caducidad, negó que se hubiere configurado porque la desfijación del edicto que notificó los actos administrativos demandados se produjo el 11 de febrero de 2005 y no el 28 de enero de 2005.

PARTE DEMANDADA (FF. 36-37)

Pidió tener en cuenta las excepciones planteadas en la contestación de la demanda y aludió a las pruebas obrantes en el expediente para destacar que las documentales no podían ser apreciadas dada la ineficacia de las copias simples, afirmación que sustentó enunciando algunas providencias proferidas por esta Corporación sobre la materia.

Con base en ello, concluyó que el demandante no probó los elementos en que fundamentó sus pretensiones y, por ende, fracasó en desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados. No obstante lo anterior, advirtió que, a su juicio, no se daban los presupuestos para que se proferiera un fallo de fondo.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No hizo uso de esta oportunidad procesal.

SENTENCIA APELADA

(FF. 93-107)

Mediante sentencia proferida el 25 de abril de 2007, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, denegó las pretensiones de la demanda. Los fundamentos de dicha decisión fueron los siguientes:

En primer lugar, señaló que los actos administrativos demandados no vulneraron las normas constitucionales a que hizo referencia el concepto de violación como quiera que la administración se encuentra en la obligación de hacer efectivas las sanciones pecuniarias derivadas del incumplimiento de sus relaciones legales y reglamentarias. Agregó que tampoco se había presentado un desconocimiento de la Ley 80 de 1993 toda vez que los actos administrativos que se profieren en desarrollo de una comisión de estudio no tienen carácter contractual sino laboral, consideración que apoyó en el auto del 17 de febrero de 2005 proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 25.688).

Con relación al cargo de falsa motivación, explicó que una vez finalizada la relación legal y reglamentaria entre las partes era inviable el cumplimiento de las obligaciones generadas en virtud de la comisión de estudios. Analizó el concepto jurídico de «renuncia» y sus implicaciones para concluir que la demandada tenía un margen de discrecionalidad a efectos de considerar que la aceptación de la renuncia del señor Juan Manuel Acuña Acuña no implicaba la afectación del servicio público puesto que los efectos económicos producidos con la separación del cargo por parte de aquel quedaban resarcidos con el reconocimiento de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de la comisión.

En ese orden de ideas, señaló que aunque concurrían los presupuestos para la renuncia, la libre escogencia de empleo no justifica *per se* que se hubiese incumplido la comisión. Seguidamente expuso que fue el propio demandante quien decidió desvincularse de la entidad y, con ello, ponerse en una situación administrativa en la que le era imposible atender la comisión, de manera que no puede alegar sus propios actos a efectos de justificar dicho incumplimiento.

De otro lado, se ocupó de examinar el reproche según el cual los actos demandados imponían una sanción mayor a la pactada, frente a lo que estimó que para que prosperase la nulidad debía demostrarse la violación de las disposiciones legales que regulan la materia, sin embargo el actor no acusó dichas normas como vulneradas.

Indicó que existen una serie de normas especiales que regulan lo atinente a las relaciones laborales de forma íntegra y que, en virtud de las mismas, la administración tenía competencia para establecer las cuestiones relativas a los perjuicios ocasionados con las situaciones administrativas, como en este caso, con la comisión. En cuanto a la devolución de salarios y demás prestaciones percibidas durante la comisión señaló que era procedente puesto que solo la permanencia laboral por un tiempo igual al doble de la comisión justificaba la causación de tales emolumentos. Manifestó que la Universidad Nacional de Colombia podía requerir el pago de tales dineros en aras de proteger el patrimonio público y el buen servicio.

Con relación a los salarios y prestaciones que el demandante hubiese recibido de haber servido a la Universidad durante el tiempo estipulado como contraprestación de la comisión, el *a quo* expresó que se justificaban en la renuncia, en razón de la cual la administración se vio perjudicada al no poder contar con los servicios especializados del funcionario, a pesar de haber invertido en su capacitación.

Finalmente, aludió al artículo 20 del Acuerdo 73 de 1986 según el cual el docente al que se le otorgue una comisión debe suscribir un contrato en el que se comprometa a prestar sus servicios por un tiempo igual al doble del que dure la comisión, por lo que era razonable que la entidad hoy demandada hiciere efectivas las sanciones pecuniarias referidas.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

(FF. 116-117)

Dentro de la oportunidad legal, la parte actora presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, el que sustentó en lo siguiente:

Se apartó de aquellas consideraciones según las cuales debe excluirse la aplicación de la Ley 80 de 1993 puesto que las comisiones de estudio son de naturaleza laboral y no contractual. Al respecto, adujo que el Contrato 002 del 22 de enero de 1997 tenía todas las características de un contrato estatal, entre las que señaló que (i) una de las partes era un organismo público como lo es la Universidad Nacional de Colombia; (ii) se exigieron garantías; y (iii) se pactaron cláusulas exorbitantes.

En segundo lugar, el recurrente manifestó que el *a quo* pasó por alto que en principio se le otorgó una comisión interna con ocasión de la cual suscribió el aludido contrato, cuyos efectos quedaron interrumpidos cuando decidió comisionar al hoy demandante al exterior a través de diversos actos administrativos, confundiendo las obligaciones del contrato con las de dichos actos.

Así las cosas, concluyó que los actos demandados contenían una falsa motivación debido a que la Universidad Nacional de Colombia invocó un incumplimiento provocado por ella misma.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

PARTE DEMANDANTE

No hizo uso de esta oportunidad procesal.

PARTE DEMANDADA (FF. 122-123)

Luego de aludir brevemente a los argumentos manifestados en la sentencia de primer grado, reiteró sus apreciaciones en cuanto a la imposibilidad de otorgarle valor probatorio a la prueba documental que allegó la parte actora en copia simple. De igual manera, insistió en que el demandante no probó los elementos en que fundamentó sus pretensiones, luego fracasó en desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Se abstuvo de realizar pronunciamiento alguno.

CONSIDERACIONES

Anotación preliminar

La primera cuestión que debe ocupar la atención de la Sala se refiere a la solicitud de la parte demandada consistente en privar de valor probatorio la prueba documental que aportó el señor Juan Manuel Acuña Acuña como quiera que se trata de copias simples.

Tal petición será descartada porque no es viable sacrificar la materialización del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva con ocasión de rigorismos y formalismos extremos que desdican de los principios y valores constitucionales sobre los que se funda el Estado Social de Derecho, como lo son el de buena fe, lealtad, confianza y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. En efecto, estos fueron los fundamentos a los que apeló el legislador del Código General del Proceso para consagrar una normativa de avanzada que favorece la presunción de autenticidad de los documentos y la valoración probatoria de las copias. De este, cabe destacar sus artículos 245 y 246:

«ARTÍCULO 245. APORTACIÓN DE DOCUMENTOS. Los documentos se aportarán al proceso en original o en copia.

Las partes deberán aportar el original del documento cuando estuviere en su poder, salvo causa justificada. Cuando se allegue copia, el aportante deberá indicar en dónde se encuentra el original, si tuviere conocimiento de ello.

ARTÍCULO 246. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición

legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia.

Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente.»

Como se desprende de estas disposiciones, las copias, por regla general, tienen el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario. Sin embargo, cuando se aporta un documento en copia la parte contra quien se aduce puede, según el caso, tacharlo de falso conforme a los artículos 269 a 271 del C.G.P. o aducir el desconocimiento de mismo, como lo prevé el artículo 272 *ejusdem*.

Estos preceptos resultan aplicables al caso *sub examine* debido a la integración normativa que contiene el artículo 267 del CCA y en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley 153 de 1887, modificado por el 624 del Código General del Proceso, que dispone que, por regla general, ante un tránsito de legislación, las normas de naturaleza procesal resultan aplicables desde el momento en que entren en rigor.

Es pertinente anotar que, en todo caso, previo a la entrada en vigencia del Código General del Proceso, la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia del 28 de agosto de 2013¹, propendió porque la lectura del Código de Procedimiento Civil en cuanto aludía a que la valoración probatoria de las copias simples se hiciera a la luz del artículo 83 de la Constitución Política y los principios contenidos en la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia. En dicha ocasión señaló el Consejo de Estado:

«[...] En otros términos, a la luz de la Constitución Política negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado– el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.).

Lo anterior no significa que se estén aplicando normas derogadas (retroactividad) o cuya vigencia se encuentra diferida en el tiempo (ultractividad), simplemente se quiere reconocer que el modelo hermenéutico de las normas procesales ha sufrido cambios significativos que permiten al juez tener mayor dinamismo en la valoración de las pruebas que integran el acervo probatorio [...] De allí que, no puede el juez actuar con obstinación frente a los nuevos lineamientos del derecho procesal o adjetivo, en los que se privilegia la confianza y la lealtad de las partes [...]

La tesis que se acoge en esta oportunidad ha sido avalada por otras Secciones del Consejo de Estado, de manera concreta, la Segunda, al establecer que el hecho de que no se hubieran tachado de falsas las copias simples permite deducir la anuencia frente a los citados documentos [...] constituye una realidad insoslayable que el moderno derecho procesal parte de bases de confianza e igualdad de armas, en las que los aspectos formales no pueden estar dirigidos a enervar la efectividad del derecho material, sino que deben ser requisitos que garanticen la búsqueda de la certeza en el caso concreto y, por lo tanto, impidan que el juez adopte decisiones inhibitorias. Así las cosas, se debe abogar por un derecho procesal dinámico, en el que las partes asuman sus responsabilidades a partir de un escenario serio en el que se defiendan los intereses subjetivos que se debaten al interior del litigio, sin que el operador judicial promueva rigorismos formales que entorpezcan la aplicación del mismo [...]

Establecido lo anterior, es preciso señalar que en el *sublite*, la parte demandada pudo controvertir la prueba documental que fue aportada por el señor Juan Manuel Acuña Acuña tachándola de falsa, sin embargo, en lugar de hacer uso de dicho mecanismo procesal, que hubiese permitido constatar la veracidad de los documentos cuestionados, se limitó a poner en juicio la posibilidad de tenerlos como prueba en los alegatos de conclusión de primera y segunda instancia, sin solicitar en modo alguno que se verificara la validez de los mismos.

Por tales razones, la Sala, en virtud de lo establecido en los artículos 245 y 246 del Código General del Proceso, así como del principio constitucional de buena fe y el deber de lealtad procesal, otorgará pleno valor a la prueba documental debida y oportunamente allegada al expediente en copia simple por no haber sido tachada de falsa por la entidad demandada.

Problemas jurídicos

Establecido lo anterior, los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se resumen en las siguientes preguntas:

1. ¿El contrato que celebra un servidor público con su empleador en virtud del otorgamiento de una comisión de estudios se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993?
2. ¿Las Resoluciones 1440 del 17 de agosto de 2004 y 0004 del 3 de enero de 2005 proferidas por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia infringen las normas en que deberían fundarse?

Primer problema jurídico

¿El contrato que celebra un servidor público con su empleador en virtud del otorgamiento de una comisión de estudios se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993?

Para resolver esta cuestión es importante comenzar por el estudio de uno de los conceptos esenciales en que se fundamenta la función pública, el de empleo público. Este es entendido como el conjunto de funciones y responsabilidades que corresponden a un determinado cargo de naturaleza estatal, en aras de lograr los cometidos constitucional y legalmente trazados. La vinculación laboral al servicio público puede tener lugar de dos formas: Por medio de una relación legal y reglamentaria, lo que sucede en el caso de los empleados públicos o mediante la suscripción de un contrato laboral, que corresponde al caso de los trabajadores oficiales. A su vez, estas tipologías de empleo público se encuentran agrupadas bajo la categoría de servidor público.

Desde que adquieren la calidad de tal y por el tiempo que lo sean, los servidores públicos pueden encontrarse en diferentes circunstancias con relación a su vinculación laboral. Es lo que se conoce como situaciones administrativas, que son el servicio activo, la licencia, el permiso, la comisión, el encargo, las vacaciones, el servicio militar y la suspensión en el ejercicio de funciones.

Sobre la comisión es importante señalar, por ahora, que se presenta cuando un servidor «[...] 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 [...]», como lo dispone el artículo 75 del Decreto 1950 de 1973. Esta situación administrativa puede presentarse bajo cuatro modalidades que son la comisión (i) de servicio (ii) de estudio (iii) para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción y (iv) para atender invitaciones.

En el caso particular de las comisiones de estudio es preciso anotar que se encuentran consagradas para que el servidor se capacite, adiestre o perfeccione sus competencias y habilidades en el ejercicio de las funciones propias del empleo del que es titular o de los servicios a cargo de la entidad a la que se encuentra vinculado (art. 84, Decreto 1950 de 1973).

Los derechos, obligaciones, garantías y, en general, las condiciones bajo las cuales ha de concederse la comisión de estudios, además de tener regulación en los Decretos 1950 de 1973, 1050 de 1997 y 3555 de 2007, pueden estar consagrados en resoluciones o circulares que dicte cada entidad a efectos de instruir los procedimientos a seguir y, además, puede estar acompañada de la suscripción de un contrato entre las partes intervinientes.

Según el demandante, el Contrato 002 de 1997 que celebró con la Universidad Nacional de Colombia en razón de la comisión de estudios que se le otorgó para realizar una maestría en Epidemiología Clínica en la Universidad Javeriana Santa Fe de Bogotá se encuentra regido por la Ley 80 de 1993, «por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública».

Esta Sala disiente de tal proposición como quiera que un contrato de esa naturaleza tiene su génesis en la vinculación laboral del comisionado al empleo público del que es titular, luego el régimen al que debe someterse es el especial propio de la relación legal y reglamentaria de los empleados públicos o de la relación contractual laboral para los trabajadores oficiales. Se trata pues de un acuerdo de voluntades entre la

Administración pública y el servidor al que se le confiere la comisión con el único objetivo de regular una situación administrativa, lo que hace incuestionable que lo que en ellos se define es el desarrollo y ejecución de relaciones laborales de derecho público respecto de las cuales abunda jurisprudencia de esta Corporación en la que se excluye la aplicación del estatuto contractual contenido en dicha ley por tratarse de asuntos de diferente índole, que tienen regulación en una normativa especial.

Así las cosas, con acierto cita el *a quo* el auto del 17 de febrero de 2005 proferido por la Sección Tercera del Consejo de Estado (exp. 25.688) en el que se explica que:

«[...] No obstante los elementos destacados del contrato estatal, se observa que las comisiones de estudio no gozan ni de la naturaleza ni de las características de los contratos estatales, puesto que, su título jurídico proviene esencialmente de una relación laboral con ocasión de una vinculación legal y reglamentaria, cuyo propósito es lograr la capacitación de los empleados o funcionarios que alcancen niveles de excelencia, quienes se hacen acreedores a esta situación siempre que reúnan las condiciones exigidas por la norma reglamentaria [...]»

En conclusión, el contrato que celebra un empleado público con su empleador en virtud del otorgamiento de una comisión de estudios no se encuentra sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública contenido en la Ley 80 de 1993 sino a la normativa de derecho laboral público pertinente, a la que le son propias las situaciones administrativas.

Segundo problema jurídico

¿Las Resoluciones 1440 del 17 de agosto de 2004 y 0004 del 3 de enero de 2005 proferidas por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia infringen las normas en que deberían fundarse?

Según el recurso de apelación, los actos acusados habrían incurrido en falsa motivación y el fundamento de tal reproche consiste en que (i) los efectos del Contrato de Comisión 002 de 1997 suscrito en virtud de la comisión interna de estudios otorgada al actor mediante Resolución 001309 del 19 de diciembre de 1996 se interrumpieron cuando le fue concedida la comisión de estudios al exterior por medio de la Resolución 0556 del 4 de junio de 1998 y (ii) las sanciones pactadas para el cumplimiento de las obligaciones a cargo del señor Juan Manuel Acuña Acuña ascendían al monto caucionado a través de las garantías que este extendió.

Entendida como el deber que tienen todas las autoridades de expresar las razones que conducen a la toma de una determinada decisión o a la expedición de un acto, la motivación de las decisiones judiciales y administrativas se proyecta como una manifestación y garantía del derecho fundamental al debido proceso que prevé el artículo 29 constitucional.

Aunque el Código Contencioso Administrativo no consagró expresamente este deber, sí estipuló la consecuencia de su incumplimiento en su artículo 84, al disponer que la nulidad de los actos administrativos procede, entre otros casos, cuando han sido expedidos con falsa motivación, lo que puede suceder en uno de dos eventos. Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración no se encontraban debidamente acreditados o cuando, por el contrario, habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración aunque habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta.

De lo anterior, es plausible concluir que materialmente no se trata de un cargo de falsa motivación pues el demandante, en modo alguno, ha expresado su inconformidad en relación con los hechos que encontró probados la Universidad Nacional de Colombia para la toma de la decisión demandada. En su lugar, el descontento del señor Juan Manuel Acuña Acuña radica en el sentido de la determinación, específicamente porque pone en duda que existieren fundamentos jurídicos, más no probatorios, para su proferimiento. Así las cosas, la Sala procederá a estudiar si los actos administrativos demandados se ajustan a las normas en que debían fundarse.

Lo primero que hay que tener en cuenta a fin de determinar si se incurrió en el vicio de nulidad indicado, es la normativa aplicable a aquellas situaciones administrativas por las que atravesó la relación laboral que tuvo el demandante con la Universidad Nacional de Colombia, cuestión que conduce a advertir la existencia de un régimen general que regula las situaciones administrativas y otros especiales, como al que estaba sometido el demandante, según se explica a continuación.

· Del régimen general de la comisión de estudios, la comisión para el desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción y la licencia.

1. La comisión

Como se indicó anteriormente, a veces del artículo 75 del Decreto 1950 de 1973, la comisión puede entenderse como el ejercicio temporal y transitorio de funciones que bien pueden ser las propias del empleo público en sitios diferentes a la sede de trabajo asignada u otras actividades oficiales que no se correspondan con las propias del cargo. También quedó dicho que las especies de comisión son (i) la de servicio (ii) la de estudio (iii) aquella que se otorga para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción y (iv) la que tiene como finalidad atender invitaciones. En razón de la situación fáctica que rodea el *sublite*, la Sala concentrará su atención en la segunda y tercera de las modalidades anunciadas.

1.1. Comisión de estudios

Según se desprende del artículo 84 del Decreto 1950 de 1973, esta situación administrativa tiene como propósito que el servidor público adquiera o mejore las competencias y habilidades necesarias para el ejercicio de sus funciones o para la prestación de los servicios a cargo de su empleador sin perder la condición de tal. Dentro de las características destacables de la comisión de estudios se debe señalar que es revocable en cualquier momento en los eventos en que se acredita el incumplimiento de las condiciones acordadas para su concesión o que el rendimiento, la asistencia o la disciplina del comisionado no sean los adecuados. El empleado deberá reasumir sus funciones en el plazo que se le indique, pues de no hacerlo el empleador se encuentra facultado para hacer efectiva la caución, además de adelantar las investigaciones y procedimientos disciplinarios del caso.

De otro lado, es importante indicar que conforme a lo dispuesto en el artículo 90 *ibidem* debe entenderse que el comisionado se encuentra en servicio activo durante el tiempo de la comisión de estudios y tan pronto esta finalice debe reincorporarse a sus funciones.

El artículo 90 del Decreto 1950 de 1973 consagra la posibilidad de provisión temporal del empleo que queda vacante en razón de la comisión de estudios pero la limita a que hayan «[...] sobrantes no utilizados en el monto global fijado para pago de sueldos en la ley de apropiaciones iniciales del respectivo organismo, y el designado podrá percibir el sueldo de ingreso correspondiente al cargo, sin perjuicio del pago de la asignación que pueda corresponderle al funcionario designado en comisión de estudio [...]»

La comisión de estudios puede ser interna, cuando se desarrolla dentro del territorio colombiano, o en el exterior, última a la cual se le ha otorgado una regulación especial que para la fecha en que le fue concedida la comisión de estudios en el exterior al demandante estaba dada por el Decreto 1050 de 1997, «por el cual se dictan disposiciones sobre comisiones en el exterior». Este continúa vigente hoy en día con algunas modificaciones no aplicables al caso puesto que fueron introducidas por el Decreto 3555 de 2007. En su artículo 7, el Decreto 1550 de 1997 indica que:

«Artículo 7º.- De la comisión de estudios. 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 respectivos, 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 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 cincuenta por ciento (50%) 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.»

1.2. Comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción

Aunque el Decreto 1950 de 1973 se ocupó de regular lo atinente a esta situación administrativa entre sus artículos 92 y 95, estos fueron derogados tácitamente por la Ley 443 del 11 de junio de 1998², «por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones». En su artículo 11, la norma en cuestión previó lo siguiente con relación al desempeño de cargos de libre nombramiento y remoción por parte de empleados de carrera:

«Artículo 11º.- Empleados de carrera en empleos de libre nombramiento y remoción. Los empleados de carrera podrán desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción hasta por el término de tres (3) años, para los cuales hayan sido designados en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados, o en otra. Finalizados los tres (3) años, el empleado asumirá el cargo respecto del cual ostente derechos de carrera o presentará renuncia del mismo. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia del empleo y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión del Servicio Civil respectiva.» [Texto Subrayado declarado INEXEQUIBLE en sentencia Corte Constitucional 372 de 1999.](#)

A su turno, el artículo 28 de la Decreto 1567 de 1998, «por el cual se crean (sic) el sistema nacional de capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado», señaló que:

«Artículo 28º.- Comisión para Desempeñar Empleos de Libre Nombramiento y Remoción o de Período. Como uno de los incentivos que deben concederse a los empleados de carrera, los nominadores deberán otorgarles la respectiva comisión para ejercer cargos de libre nombramiento y remoción o de período cuando hubieren sido nombrados para ejercerlos.»

Las precitadas leyes se reglamentaron a través del Decreto 1572 de 1998, hoy derogado³, que en su artículo 160 dispuso que:

«Artículo 160º.- Cuando un nombramiento en cargo de libre nombramiento y remoción o de período recaiga en un empleado de carrera, éste tendrá derecho a que el Jefe de la entidad a la cual esté vinculado le otorgue, mediante acto administrativo, la respectiva comisión para su ejercicio a fin de preservarle los derechos inherentes a la carrera. Dicho acto debe indicar el término de la comisión a cuyo vencimiento el empleado debe reintegrarse al cargo de carrera o presentar renuncia a éste. De no cumplirse lo anterior, el Jefe de la entidad declarará la vacancia del empleo y procederá a proveerlo en forma definitiva, teniendo en cuenta el orden de prioridad establecido en el artículo 2 del presente Decreto.

El Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces informará sobre estas novedades a la respectiva Comisión del Servicio Civil.»

De acuerdo con lo anterior, las normas vigentes para ese entonces consagraban la posibilidad de que, a través de la figura de la comisión, los empleados de carrera fueran nombrados en un cargo de libre nombramiento y remoción dentro de la misma entidad o en otra diferente, conservando los derechos propios de la carrera administrativa durante el tiempo que ocupasen el empleo de libre nombramiento y remoción, periodo que en todo caso no podía exceder de tres años.

Teniendo en cuenta que esta situación administrativa admite que la comisión sea ejercida en otra entidad distinta, es claro que cuando ello sucede el comisionado no está al servicio del empleo de carrera de que es titular y, por lo tanto, ese tiempo no puede ser tenido en cuenta para descontarse de la obligación a cargo de un servidor que en virtud de una comisión de estudios previamente concedida se ha comprometido a retribuir las competencias adquiridas a través de la prestación de sus servicios por un término igual al doble del que le fue otorgada la comisión de estudios.

(ii) Licencia

Según el artículo 60 del Decreto 1950 de 1973, «Un empleado se encuentra en licencia cuando transitoriamente se separa del ejercicio de su cargo, por solicitud propia, por enfermedad o por maternidad.»

Aquellas que este precepto nombra como las licencias por solicitud propia son conocidas como licencias ordinarias, cuya regulación está contenida principalmente en el decreto anunciado. Por su parte, las disposiciones esenciales a las licencias por maternidad y por enfermedad se encuentran en las normas especiales de seguridad social. Dado que lo que interesa a la Sala es lo relativo a las licencias concedidas al hoy demandante, que fueron de naturaleza ordinaria, sobre ellas concentrará su atención.

Las licencias ordinarias dan lugar a la interrupción temporal del ejercicio del empleo público en virtud de la solicitud que con tal fin hace el servidor. Su naturaleza es no remunerada y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 *ejusdem*, su concesión resulta obligatoria si se trata de razones de fuerza mayor o caso fortuito, de manera que cuando no obedece a tales motivos queda a la discreción de la autoridad competente, quien ha de resolver si es oportuno otorgarla considerando las necesidades del servicio.

La autoridad competente para conferir las es el presidente de la República en el caso de los ministros y jefes de departamentos administrativos, superintendentes, directores o gerentes y presidentes de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado y, en el caso de los demás servidores públicos, es competente el jefe del organismo correspondiente, último que se encuentra facultado para delegar tal función. El término por el cual se puede conceder esta licencia es de 60 días al año, continuos o discontinuos, prorrogables hasta por 30 días más en los eventos en que la autoridad competente determine que hay una justa causa.

Según el artículo 63 del citado decreto, aunque su beneficiario puede renunciar a ella, la autoridad que la otorgó no puede revocarla bajo ninguna circunstancia. Otro asunto relevante con relación a la licencia ordinaria es la prohibición de ejercer otros cargos en la administración pública durante la vigencia de dicha situación administrativa, prohibición cuya transgresión es sancionable disciplinariamente y con la revocatoria del nuevo nombramiento, tal y como lo establece el artículo 67 del Decreto 1950 de 1973.

Finalmente, interesa señalar que el tiempo de la licencia y, si la hay, de su prórroga, no es computable como tiempo de servicio a la luz de lo dispuesto en el artículo 69 de tal norma.

· Del régimen especial de la Universidad Nacional de en relación con las situaciones administrativas

En los folios 46 a 78 y 79 a 85 del cuaderno 2 obran respectivamente copias de los Acuerdos 45 de 1986, «por el cual se adopta el Estatuto de Personal Docente de la Universidad Nacional de Colombia» y 73 de 1986, reglamentario de este último, ambos expedidos por el Consejo Superior Universitario de dicha institución. El primero de ellos señala en su artículo 40:

«Artículo 40. Para la actualización de conocimientos y perfeccionamiento académico, el personal docente tendrá derecho a comisiones de acuerdo con los planes de capacitación y la reglamentación adoptados por la universidad.

La comisión no suspenderá la vinculación del docente con la Universidad.

En consecuencia, el tiempo de comisión se tendrá en cuenta para efectos de antigüedad.»

Por su parte, el Acuerdo 73 de 1986 regula en su capítulo II lo relativo a las comisiones, del que conviene destacar lo normado en los artículos 17, 18, 19, 20, 24 y 25 en los siguientes términos:

«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.

Se entiende por comisión *ad honorem* aquella en la cual el docente no tiene derecho al sueldo durante el tiempo de la comisión, ni a ninguno de los auxilios complementarios.

Parágrafo. En casos especiales la Universidad podrá conceder comisiones parcialmente remuneradas.

Artículo 18. Las comisiones para realizar estudios de capacitación o perfeccionamiento académico en el país, podrán concederse con exención total o parcial del trabajo universitario habitual docente.

Artículo 19. Cuando se conceda comisión con exención parcial del trabajo universitario, el docente deberá prestar servicios académicos a la Universidad en la misma dedicación y por tiempo igual a la duración de la comisión.

Artículo 20. El docente a quien se le confiera 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.

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.

Parágrafo. En casos especiales podrá ampliarse el término de la comisión en el exterior, hasta por otros tres (3) meses para perfeccionamiento lingüístico.

Artículo 25. El docente a quien se confiera una comisión de estudio de un (1) año o más de duración no tendrá derecho a nueva comisión de estudios hasta que haya cumplido los compromisos adquiridos con la Universidad, originados en la anterior comisión.»

· Competencia auto regulatoria de los entes universitarios autónomos

Establecido lo anterior, resultan pertinentes algunas anotaciones relativas al alcance que debe reconocerse al marco normativo que se proporcionan a sí mismos los entes de educación superior en ejercicio de la autonomía que les conceden la Constitución y la ley.

El artículo 69⁴ de la Carta Política garantiza la autonomía de las instituciones universitarias, permitiéndoles que se den sus propias directivas y que se rijan por sus propios estatutos, de conformidad con la ley.

La Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», se ocupó en su artículo 28 de definir la autonomía universitaria como

«[...] 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.»

Por su parte, el artículo 29 *ibidem* dispuso sobre la materia que

«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).»

Al regular lo concerniente a la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior, el artículo 57 de la ley en cuestión, hoy modificado y adicionado por la Ley 647 de 2001 y 1443 de 2011, dispuso lo siguiente:

«[...] Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

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

<Inciso modificado por el artículo 1 de la Ley 647 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> 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 .

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.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 2 de la Ley 647 de 2001. El texto es el siguiente:> El sistema propio de seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas: [...]»

De acuerdo con lo anterior, es factible concluir que las universidades se encuentran facultadas para expedir las normas por las cuales han de regirse sin la intervención de poderes externos pero ello en modo alguno significa que puedan actuar por completo a su arbitrio pues en el ejercicio de esta competencia de auto regulación no les es dado escapar al sometimiento a otras fuentes formales del derecho, como lo es la Constitución y el régimen legal especial que les resulta aplicable, lo que supone que los reglamentos, estatutos y demás disposiciones que dicten en ejercicio de la facultad de autogobernarse puedan ser demandados y, con ello, sometidos al control jurisdiccional, tal y como sucede con los actos administrativos mediante los cuales dichas instituciones toman determinaciones en relación con los miembros de la comunidad académica⁵.

De lo anterior se sigue que la Universidad Nacional de Colombia⁶, como ente universitario autónomo del orden nacional, goza de una autonomía con ocasión de la cual puede, en virtud de lo dispuesto en los artículos 29 y 65 *ibidem*, expedir o modificar los estatutos y reglamentos por los que ha de regirse, los cuales constituyen un régimen especial con amparo constitucional, aplicables con prelación sobre cualquier otra norma de carácter general.

El demandante estuvo vinculado laboralmente a la Universidad Nacional de Colombia a través de una relación legal y reglamentaria, por lo tanto, en su cargo de profesor asociado de tiempo completo, le asistía la condición de empleado público. En este orden de ideas, la normativa aplicable al caso del señor Juan Manuel Acuña Acuña es la contenida en los Acuerdos 45 de 1986 y 73 de 1986, expedidos por el Consejo Directivo de la institución educativa.

De las pruebas que obran en el proceso, se advierte que a lo largo de la mencionada relación laboral el actor estuvo en las siguientes situaciones administrativas:

Situación administrativa	Resolución	Objeto	Término	Fecha	Contrato
Comisión de estudios interna (remunerada)	001309 del 19 de diciembre de 1996 ⁷	Maestría en Epidemiología Clínica - Universidad Javeriana Santafé de Bogotá	1 año	01/02/1997 a 31/01/1998	002 de 1997 ⁸
Servicio Activo ⁹	N/A	N/A	5 meses	01/02/1998 a 30/06/1998	N/A
Comisión de estudios al exterior (remunerada)	0556 del 4 de junio de 1998 ¹⁰	Programa del EIS (Epidemic Intelligence Service) del Center for Disease Control and Preventions (CDC) de Atlanta	1 año	01/07/1998 a 30/06/1999	N/A
Comisión de estudios al exterior - prórroga (remunerada)	038 del 24 de junio de 1999	Programa del EIS (Epidemic Intelligence Service) del Center for Disease Control and Preventions (CDC) de Atlanta	1 año	01/07/1999 a 30/06/2000	N/A
Licencia especial no remunerada y no renunciante ¹¹	298 del 27 de junio de 2000	N/A	1 año	01/07/2000 a 30/06/2001	N/A
Licencia especial no remunerada y no renunciante - prórroga ¹²	266 del 22 de junio de 2001	N/A	1 año	01/07/2001 a 30/06/2002	N/A
Licencia especial no remunerada ¹³	367 del 4 de julio de 2002	N/A	3 meses	01/07/2002 a 30/09/2002	N/A
Licencia especial no remunerada ¹⁴	644 del 11 de octubre de 2002	N/A	3 meses	01/10/2002 a 02/01/2003	N/A
Licencia especial no remunerada ¹⁵	784 del 5 de diciembre de 2002	N/A	3 meses y 5 días	10/01/2003 a 15/04/2003	N/A
Comisión Ad honorem ¹⁶	492 del 21 de mayo de 2003	Desempeño de cargo público en el Ministerio de Salud de Colombia	1 año	16/04/2003 a 15/04/2004	N/A
Licencia ordinaria no remunerada ¹⁷	250 del 16 de abril de 2004	N/A	2 meses	16/04/2004 a 15/06/2004	N/A
Renuncia al cargo de profesor asociado de tiempo completo mediante oficio calendarado el 13 de mayo de 2004, a partir del 16 de junio de 2004.					

A raíz de ello, la institución educativa profirió la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, hoy demandada, en la que declaró al demandante deudor de \$434.020.623 al considerar:

«[...] 25. Que el docente JUAN MANUEL ACUÑA ACUÑA al haber presentado la renuncia a su cargo incumple las obligaciones principales arriba señaladas, por lo tanto, se convierte en deudor de la Universidad Nacional de Colombia, y según la liquidación elaborada por la División de Personal, asciende la deuda a la suma CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES VEINTE MIL SEISCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$434.020.623), discriminados así: CIENTO DOCE MILLONES ONCE MIL CIENTO TREINTA PESOS (\$112.011.130) por valor de los salarios, emolumentos y otras asignaciones efectivamente recibidas por el docente durante el tiempo de la comisión remunerada de estudios, desde el 1º de febrero de 1997 al 31 de enero de 1998 y del 1º de julio de 1998 al 30 de julio de 2000; y TRESCIENTOS VEINTIDOS MILLONES NUEVE MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS (\$322.009.493), por el valor proyectado de los salarios, prestaciones y otros emolumentos y asignaciones que hubiere recibido el docente durante la contraprestación en tiempo de servicios a que se obligó, es decir, del 16 de junio de 2004 al 15 de enero de 2010 (Tiempo de proyección: cinco (5) años y siete (7) meses) [...]»

Como puede observarse, la sanción que le impuso la institución universitaria al actor se fundamenta en la presunta obligación a cargo de quien ha sido comisionado en estudios de retribuir las competencias adquiridas a través de la prestación de sus servicios a la entidad por un periodo igual al doble del tiempo de la comisión.

Según se indicó, al señor Juan Manuel Acuña Acuña le fueron otorgadas dos comisiones de estudio que a juicio de la Sala merecen un análisis individualizado en razón de sus particularidades, a lo que se procede a continuación.

(i) Comisión de estudios interna otorgada mediante la Resolución 001309 del 19 de diciembre de 1996.

Esta situación administrativa se le concedió a fin de adelantar una maestría en Epidemiología Clínica en la Universidad Javeriana de Santafé de Bogotá por el término de un año, entre el 1.º de febrero de 1997 y el 31 de enero de 1998.

Con ocasión de la misma se suscribió el Contrato de Comisión Interna 002 de 1997 del que resulta pertinente destacar las cláusulas que se señalan a continuación: (ff. 4-8, cdno. pruebas)

«[...] PRIMERA. OBJETO.- El presente contrato tiene por objeto que el COMISIONADO revierta en la UNIVERSIDAD los nuevos conocimientos adquiridos con ocasión de la comisión que se le otorgó. En tal virtud la UNIVERSIDAD, durante la duración de la comisión además de relevar al COMISIONADO del compromiso laboral presencial, le pagará los salarios y las prestaciones sociales a que pueda tener derecho. El COMISIONADO se obliga para con la UNIVERSIDAD a prestar sus servicios profesionales por un término igual al doble del que dure la comisión [...]

QUINTA. PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES. Durante el tiempo de la comisión la UNIVERSIDAD le reconocerá y cancelará al COMISIONADO la suma de VEINTITRES MILLONES NOVECIENTOS VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$23.929.818,00) M/CTE, así discriminada: por concepto de salarios del 1 de febrero de 1997 al 31 de enero de 1998, la suma de (\$18.718.536,00) M/CTE; b) Por prima de navidad la suma de (\$1.840.755,00) M/CTE; c) Por concepto de prima anual la suma de (\$1.605.374,00) M/CTE; d) Por prima de vacaciones la suma de (\$1.219.196) M/CTE; y e) Por bonificación por servicios prestados la suma de (\$545.957,00) M/CTE. PARÁGRAFO 1o. La UNIVERSIDAD previos los descuentos de Ley, incluyendo los destinados a la Caja de Previsión de la UNIVERSIDAD. PARÁGRAFO 2o. El COMISIONADO tendrá derecho al reconocimiento y pago de los incrementos salariales que ocurran durante la comisión. SEXTA. VALOR. El valor del presente contrato es de VEINTITRES MILLONES NOVECIENTOS VEINTINUEVE MIL OCHOCIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$23.929.818,00) M/CTE, que equivale a la totalidad de los salarios y prestaciones sociales mencionadas en la cláusula anterior [...]

Así las cosas, es viable concluir que de este acuerdo de voluntades nació para el hoy demandante la obligación de retribuir la situación administrativa en comento con la prestación de sus servicios a la Universidad por un término igual al doble de la comisión, de manera que si esta se concedió por un año, el señor Juan Manuel Acuña Acuña debió ejercer las funciones de su empleo durante dos años a fin de cumplir plenamente con dicha obligación.

No obstante lo anterior, se observa que al finalizar la comisión, el actor se reincorporó al ejercicio de sus funciones en la Universidad Nacional de Colombia por tan solo cinco meses, los cuales transcurrieron entre el 1.º de febrero y el 30 de junio de 1998, periodo con posterioridad al cual el demandante, a pesar de seguir vinculado a la institución educativa, no volvió a prestar sus servicios a la misma pues le fueron concedidas la comisión de estudios al exterior con su prorrogación respectiva, sucesivas licencias ordinarias no remuneradas y una comisión *ad honorem*.

En ese orden de ideas, de los veinticuatro meses en que el señor Juan Manuel Acuña Acuña debió haber ejercido las funciones propias del cargo de profesor asociado de tiempo completo a la Universidad, únicamente ejerció cinco, quedando un saldo de diecinueve meses que representa un claro incumplimiento a las obligaciones contraídas por aquel en el Contrato 002 de 1997.

De allí se surge para la hoy demandada el derecho a ser resarcida en los perjuicios sufridos por la no prestación del servicio, indemnización que en virtud de la naturaleza de la obligación incumplida ha de equivaler al monto de los salarios y prestaciones sociales que hubiese recibido el actor durante diecinueve meses, según la cláusula quinta del Contrato de Comisión Interna 002 de 1997 y que, en todo caso, de no haberse pagado a la fecha, habrá de ser traída a valor presente.

No es de recibo el argumento del apelante en el sentido de que la sanción derivada de tal contrato ascendía al monto del pagaré que suscribió en virtud del Contrato 002 de 1997. Esta tesis será descartada pues parte de confundir la obligación contractual con las garantías acordadas por las partes para caucionar total o parcialmente su cumplimiento.

La *obligatio*, como era denominada en el antiguo derecho romano, da cuenta de una atadura, una ligadura que en derecho contemporáneo puede definirse como el vínculo jurídico en virtud del cual una persona, denominada deudor, se ve en la necesidad de efectuar a favor de otra, denominada acreedor, una prestación de dar, hacer o no hacer. De esta forma, la obligación se encuentra compuesta por (i) un elemento subjetivo, que alude a las partes que involucra, es decir, acreedor y deudor; (ii) un elemento objetivo, referido a la prestación y por último (iii) el vínculo jurídico. Las garantías contractuales, de otro lado, son aquellas herramientas jurídicas que surgen en virtud del acuerdo entre las partes en aras de que el acreedor asegure total o parcialmente el cumplimiento forzado de la obligación, en el evento en que el deudor se rehúse a satisfacerla de manera voluntaria.

Como puede observarse la obligación y la garantía contractual son conceptos diferenciables aunque relacionados puesto que el segundo de ellos se encuentra al servicio de la efectividad del primero. Ahora bien, es importante tener en cuenta que las garantías contractuales que otorga el deudor pueden cubrir en su totalidad la obligación que se está caucionando o simplemente una parte de la misma, caso último en el que, para hacer efectivo el restante de la obligación, el deudor debe apelar a los mecanismos ordinarios dispuestos para tal fin.

Así pues, el hecho de que el pagaré extendido por el demandante para caucionar las obligaciones que surgieron del Contrato 002 de 1997 fuese inferior al monto de las mismas significa que aquellas tan solo fueron amparadas parcialmente, sin que ello sea un obstáculo para que el acreedor, en este caso la Universidad, acuda a otros medios para hacer efectivo el resto de la obligación.

Por las razones expuestas, no se encuentra vicio alguno respecto del artículo segundo de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 que declaró el incumplimiento del Contrato de Comisión de Estudios Interna 002 de 1997.

(ii) Comisión de estudios en el exterior otorgada mediante la Resolución 0556 del 4 de junio de 1998.

Tuvo como propósito que el demandante participara en el programa del EIS (*Epidemic Intelligence Service*) del *Center for Disease Control and Preventions* (CDC) de Atlanta. Esta comisión fue concedida por un periodo de un año y luego sería prorrogada por igual término a través de la Resolución 038 del 24 de junio de 1999.

Respecto de dicha situación administrativa no existe prueba de la celebración de contrato alguno, lo que impide asimilar el estudio que de ella se haga, al efectuado respecto de la comisión de estudios interna.

Tal y como se señaló, el artículo 20 del Acuerdo 73 de 1983, «Estatuto Personal Docente de la Universidad Nacional de Colombia», prevé que las comisiones de estudio que se concedan por un tiempo igual o superior a los seis meses deben acompañarse de la celebración de un contrato entre la Universidad y el docente en el que este se obligue a «[...] prestar servicios a la misma, por lo menos en igual dedicación, y por un tiempo correspondiente al doble del que dura la comisión [...]». Como puede observarse, la obligación de retribuir las competencias adquiridas en virtud de la comisión de estudios a través de la prestación de servicios por el doble del tiempo que dure la misma no nace *per se* del Acuerdo 73 de 1983, sino del contrato que debe suscribir el docente con la institución educativa.

En el presente caso no se probó que entre las partes del proceso se hubiere celebrado un contrato referido a la comisión de estudios en el exterior, por el contrario, todo indica que en efecto este no existió. Por tal motivo, si como se anunció el referido acuerdo no consagra la obligación en cuestión y tampoco existió un pacto de voluntades en virtud del cual se diera vida a la misma, mal podría afirmarse que el señor Juan Manuel Acuña Acuña debía prestar sus servicios por el doble del tiempo que duró la comisión de estudios en el exterior, esto es, por cuatro años.

Ahora bien, la Universidad Nacional de Colombia no solo infringió el artículo 20 del Acuerdo 73 de 1983, también desconoció flagrantemente lo dispuesto en su artículo 25, conforme al cual no era posible conceder una nueva comisión de estudios hasta tanto se cumplieran las obligaciones adquiridas por el docente en virtud de una comisión anterior que se hubiese otorgado por un término igual o superior a un año. Esto supone que, en principio, la institución educativa carecía de fundamento para otorgarle la segunda comisión de estudios al hoy demandante y, sin embargo, lo hizo, desconociendo así su propio reglamento.

Estas consideraciones son suficientes para estimar que la comisión de estudios al exterior no podía servir de fundamento a la entidad demandada para sancionar al señor Juan Manuel Acuña Acuña, no porque dicha situación administrativa no hubiese podido dar lugar a la sanción en comento, sino por los errores cometidos por la Universidad en la aplicación de su normativa, que impidieron el nacimiento de la obligación con base en la cual habría sido viable sancionar al citado, los cuales se sintetizan así: i) Omitir la celebración de un contrato con el docente en el que se regulara la obligación de retribuir el otorgamiento de la comisión a través de la prestación de sus servicios al plantel educativo por un tiempo igual al doble de la comisión, así como los demás asuntos relativos a la misma y ii) Conceder una segunda comisión de estudios sin que el comisionado hubiese satisfecho las obligaciones que adquirió a raíz de la primera.

En ese orden de ideas, el llamado es a que las entidades públicas, a la hora de conceder comisiones de estudio, sean estrictas y meticulosas en la aplicabilidad de las normas por las que ha de regirse dicha situación administrativa pues lo que está de por medio son recursos de naturaleza pública que de resultar afectados por una ligereza o negligencia al momento del otorgamiento de la comisión pueden dar paso a la configuración de un detrimento patrimonial y, por consiguiente, al adelantamiento de los procedimientos administrativos de naturaleza disciplinaria y fiscal del caso.

Lo anterior conduce a concluir que la validez de los artículos primero¹⁸ y tercero¹⁹ de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 se encuentra afectada y, por lo tanto, se declarará su nulidad.

En conclusión, las Resoluciones 1440 del 17 de agosto de 2004 y 0004 del 3 de enero de 2005 proferidas por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia infringen parcialmente las normas en que debían fundarse al desconocer los artículos 20 y 25 del Acuerdo 73 de 1983, expedido por el Consejo Directivo de la misma entidad. Los actos demandados tenían que sujetarse a tal normativa por constituir el reglamento que había dictado la propia institución universitaria en atención a la autonomía de que goza por disposición constitucional y legal.

Decisión de segunda instancia

Conforme a lo expuesto, se procederá a revocar la sentencia del 25 de abril de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, y en su lugar se declarará la nulidad de los artículos primero y tercero de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 y la de la Resolución 0004 del 3 de enero de 2005 en cuanto se refiere a dichos artículos, ambos actos expedidos por el Vicerrector de la institución demandada.

De otro lado, se dejará en firme el artículo segundo²⁰ de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 y, con apoyo en él, se declarará que la obligación indemnizatoria a cargo del señor Juan Manuel Acuña Acuña derivada del incumplimiento del Contrato de Comisión Interna 002 de 1997 equivale al monto de los salarios y prestaciones sociales que, según la cláusula quinta del mencionado contrato, hubiese recibido aquel durante diecinueve meses de trabajo.

De otro lado, se ordenará remitir copia del expediente a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, cada una dentro de sus competencias, investigue si los hechos objeto del presente proceso pueden dar paso a la configuración de responsabilidades fiscales y/o disciplinarias.

Asimismo, se ordenará enviar copia de la presente sentencia al Departamento Administrativo de la Función Pública para que, en ejercicio de sus competencias de formulación e implementación de políticas de desarrollo administrativo de la función pública y del empleo público, adelante las gestiones que estime pertinentes para asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado acerca de la importancia de cumplir todos los procedimientos que se exigen en el otorgamiento de comisiones, así como las consecuencias, responsabilidades y sanciones de no proceder de conformidad. Lo anterior, a fin de evitar que yerros y omisiones como los que se advirtieron en el presente proceso se repitan.

No habrá lugar a condena en costas por cuanto la actividad de las partes se ciñó a los parámetros de buena fe y lealtad procesales, sin que por lo mismo se observe actuación temeraria ni maniobras dilatorias del proceso (artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998).

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

FALLA

Primero: Revócase la sentencia del 25 de abril de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por el señor Juan Manuel Acuña Acuña contra la Universidad Nacional de Colombia.

En su lugar, se dispone

(i) Declárase la nulidad de los artículos primero y tercero de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004 y la de la Resolución 0004 del 3 de enero de 2005 en cuanto se refiere a tales disposiciones, ambos actos expedidos por el Vicerrector de la Universidad Nacional de Colombia.

(ii) Declárase que, en virtud del incumplimiento del Contrato de Comisión Interna 002 de 1997, el señor Juan Manuel Acuña Acuña adeuda a la Universidad Nacional de Colombia el equivale al monto de los salarios y prestaciones sociales que, según la cláusula quinta del mencionado contrato, hubiese recibido aquel durante diecinueve meses de trabajo.

Segundo: Por Secretaría, remítase una copia del expediente a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que, cada una dentro de sus competencias, investigue si los hechos objeto del presente proceso pueden dar paso a la configuración de responsabilidades fiscales y/o disciplinarias.

Tercero: Exhortar al Departamento Administrativo de la Función Pública para que, en ejercicio de sus competencias de formulación e implementación de políticas de desarrollo administrativo de la función pública y del empleo público, adelante las gestiones que estime pertinentes para asesorar, acompañar y capacitar a las entidades del Estado acerca de la importancia de cumplir todos los procedimientos que se exigen en el otorgamiento de comisiones, así como las consecuencias, responsabilidades y sanciones de no proceder de conformidad. Lo anterior, a fin de evitar que yerros y omisiones como los que se advirtieron en el presente proceso se repitan.

Cuarto: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Darío Silva Alzate.

2 Derogada por el artículo 58 de la ley 909 de 2004, con excepción de los artículos 24, 58, 81 y 82.

3 El Decreto 1572 de 1998 fue derogado por el Decreto 1227 de 2005.

4 «Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

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

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.»

5 Sobre la autonomía universitaria pueden verse algunos pronunciamientos destacados de la Corte Constitucional dentro de los cuales se encuentran las sentencias T-1010 del 7 de diciembre de 2010 con ponencia de la Dra. María Victoria Calle Correa; C-768 del 23 de septiembre de 2010, con ponencia del Dr. Juan Carlos Henao Pérez; T-1105 del 6 de noviembre de 2008, con ponencia del Dr. Humberto Sierra Porto; T-767 del 25 de septiembre de 2007 con ponencia del Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 Véase la Ley 65 de 1963, «Por la cual se establece el régimen orgánico de la Universidad Nacional de Colombia y se dictan otras disposiciones» y el Decreto 1210 de 1993, Por el cual se reestructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia».

7 Ff. 1-2, cuaderno pruebas.

8 Ff. 4-6, cuaderno pruebas.

9 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 5 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

10 Ff. 7-8, cuaderno pruebas.

11 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 10 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

12 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 11 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

13 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 12 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

14 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 16 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

15 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 17 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

16 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 18 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

17 Esta situación fáctica fue alegada por el demandante en el hecho 19 de la demanda y se encuentra incluida en los considerandos de la Resolución 1440 del 17 de agosto de 2004, expedida por la demandada, motivo por el cual se tendrá por acreditada de acuerdo al ejercicio de valoración probatoria realizado por la Sala.

18 «[...] ARTÍCULO PRIMERO: Declarar el siniestro que afecta el riesgo de cumplimiento con relación a la Resolución de Vicerrectoría de Sede No. 556 del 4 de junio de 1998, amparada mediante póliza No. 7227371 expedida por la Compañía de Seguros Generales Cóndor S.A., que garantiza el cumplimiento de la posterior prestación de servicios por el doble del tiempo que duró la comisión de estudios concedida al profesor JUAN MANUEL ACUÑA ACUÑA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.143.169, por un valor total asegurado de TRES MILLONES CUATROCIENTOS DIECISÉIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$3.416.996)».

19 «[...] ARTÍCULO TERCERO: De acuerdo con la liquidación elaborada por la División de Personal de la Sede Bogotá, declarar deudor al profesor JUAN MANUEL ACUÑA ACUÑA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.143.169, por la suma de CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES VEINTE MIL SEISCIENTOS VEINTITRÉS PESOS (\$434.020.623), de conformidad con la parte motiva de este proveído[...].».

20 «[...] ARTÍCULO SEGUNDO: Declarar el incumplimiento del Contrato de Comisión de Estudios Interna Número 002 del 22 de enero de 1997, por incumplimiento de la obligación consistente en servir como docente a la Universidad por lo menos el doble del tiempo otorgado en la comisión, en consecuencia, ordena hacer efectivo el pagaré que garantiza el cumplimiento [...]».

Relatoria JORM/DCSG

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:04:35