

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

MAGISTRADO PONENTE: Dr. GERARDO ARENAS MONSALVE

Bogotá, D.C., cuatro (04) de septiembre de dos mil catorce (2014).

No. de Referencia: 25000-23-25-000-2005-03463-01

No. Interno: 2191-2008

ACTOR: ALEXANDER RODRIGUEZ PALACIOS

DEMANDADO: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

AUTORIDADES NACIONALES

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la Sentencia de 19 de junio de 2008, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, declaró la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. 675 de 4 de junio de 2004 y 2155 de 22 de noviembre de 2004, proferidas por la Universidad Nacional.

ANTECEDENTES

El señor Alexander Rodríguez Palacios en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, solicitó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de las Resoluciones Nos. 675 de 4 de junio de 2004 y 2155 de 22 de noviembre de 2004, proferidas por la Vicerrectoría de la Universidad Nacional de Colombia, a través de las cuales se legaliza la aceptación de su renuncia, se declara la vacancia del cargo que venía desempeñando en la entidad demandada y se dictan otras disposiciones.

Como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, pidió que se condene a la entidad demandada a pagar todas las sumas a que tiene derecho para completar la comisión remunerada de estudios en el exterior que le fue conferida mediante Resoluciones 2893 de 24 de noviembre de 2001 y 2360 de 27 de diciembre de 2002, junto con los intereses desde la fecha en que debió efectuarse el pago hasta cuando el mismo se verifique; solicitó además, ajustar las sumas resultantes de la condena y dar cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 176 y 178 del CCA, igualmente, el reconocimiento de las costas del proceso.

Basó su *petitum* en los siguientes hechos:

El señor Alexander Rodríguez Palacios se desempeñó como Docente Asociado con dedicación de tiempo completo en la Universidad Nacional de Colombia.

Mediante Resolución No. 2893 de 26 de noviembre de 2001 le fue otorgada una comisión remunerada de estudios en el exterior para adelantar una Maestría en la Universidad de Guelph (Canadá) que fue prorrogada mediante Resolución No. 2360 de 27 de diciembre de 2002. La referida comisión se expidió en vigencia del Acuerdo 73 de 1986 del Consejo Superior Universitario.

Indicó que mediante Acuerdo No. 029 de 6 de noviembre de 2002, proferido por el Consejo Superior Universitario fueron modificados los requisitos para las comisiones haciendo más gravosa la carga del comisionado porque se exigía la suscripción de un pagaré respaldado por codeudor y prestar póliza de compañía de seguros.

Narra que en marzo de 2003 fue aceptado por la Universidad de Guelph para continuar estudios de doctorado, situación que puso de presente a la Universidad Nacional el 11 de abril de 2003 para la prórroga de la comisión por un (1) año más adelantándose el trámite para una nueva comisión que finalmente no se otorgó.

Informa que se desplazó a la Universidad a gestionar la extensión de la comisión en abril de 2003 y después en noviembre del mismo año sin que se decidiera su solicitud. Afirma que no solo pidió la extensión sino que además propuso que de no ser ello posible, el periodo de su doctorado se tomara como una licencia no remunerada, y en último caso se le aceptara la renuncia al cargo que reasumiría una vez terminado el doctorado.

Inicialmente la Universidad le negó la renuncia mediante oficio VRS 898 de 19 de diciembre de 2003, razón por la que se vio en la necesidad de insistir en ella, siendo finalmente aceptada mediante Resolución 675 de 4 de junio de 2004.

Refiere que en dicho acto la administración se precipitó al declarar la ocurrencia de un siniestro y declararlo deudor de unas sumas de dinero. Aclara que la póliza que se hace efectiva cubre \$25.606.657 del total del valor los cuales deben descontarse al igual que las cesantías.

Manifiesta que la cláusula 7 del contrato de comisión de estudios limita la responsabilidad del codeudor mediante la suscripción de un pagaré a la suma de \$25.606.657, en consecuencia, afirma que no es posible que el codeudor deba responder por la totalidad de la obligación en los términos del inciso 1 del artículo 1568 del C.C.

Informa que el contrato de comisión fue firmado en febrero de 2003 por su padre en calidad de mandatario pero que se vició el consentimiento porque se suscribió bajo presión.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como normas violadas se citan en la demanda las siguientes:

De la Constitución Política, los artículos 2, 6, 13, 23, 29, 53, 58, 69 inciso 3° y 83.

De orden legal: Artículo 2 de la Ley 58 de 1982, artículos 1 y 2 de la Ley 29 de 1990, artículos 39, 40, 41 y concordantes de la Ley 80 de 1993.

Disposiciones del Consejo Superior de la Universidad Nacional de Colombia: artículos 16 inciso 3 literal c) y 20 del Acuerdo 73 de 1986; ordinal 3 del artículo 2 del Acuerdo 13 de 1999; ordinal 2 del artículo 7, ordinal 11 del artículo 8, literal d) del ordinal 4 del artículo 39 y ordinal 1 del artículo 40 del Acuerdo 035 de 2002 y Acuerdo 29 de 2002.

Al explicar el concepto de violación en la demanda se sostiene que los actos demandados se encuentran afectados de nulidad por infringir las normas superiores en que debían fundarse, por haber sido expedidos en forma irregular, con desconocimiento del derecho de defensa y con desviación de las atribuciones del funcionario de los profirió.

Refiere la demanda que con la expedición de los actos demandados se violan, de manera flagrante, los artículos 53 y 58 de la carta, puesto que se desconoce la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales, por una parte y por la otra se desconocen los derechos adquiridos por el demandante con arreglo a las leyes civiles y que no podían ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

También se vulneró el derecho a la igualdad por cuanto se le negó la posibilidad de prorrogar la comisión poniéndolo en situación de incumplimiento.

Sostiene que la Universidad Nacional de Colombia no tuvo en cuenta que los estudios de Maestría no se cursan en menos de dos (2) años, razón por la cual ha debido otorgar la comisión de estudios por dicho lapso con fundamento en el Acuerdo 073 de 1986 vigente al momento de conferirse la comisión.

Refiere la demanda que la Universidad no hizo firmar el contrato de comisión como lo dispone el artículo 20 del Acuerdo 73 de 1986 y que por razones desconocidas citó al padre del actor para la firma del contrato como su apoderado general conforme a la Escritura Pública 1.113 de 21 de diciembre de 2001 de la Notaría 65 de Bogotá.

Afirma que la supuesta obligación incumplida solo podía derivarse del contrato de comisión y no de las disposiciones de la Universidad por lo que sostiene que dicho ente obró con desviación de sus funciones al proferir las resoluciones acusadas sin contar con un título del que se desprendieran las obligaciones claras, expresas, y exigibles incumplidas por el actor.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Universidad Nacional de Colombia, se opuso a las pretensiones de la demanda, con base en las razones que se resumen a continuación (fs. 127 a 130):

Sostuvo que no hay lugar a acceder a las pretensiones de la demanda porque el actor incumplió los deberes contraídos con la Universidad de prestar sus servicios por el tiempo que debía laborar para retribuir la comisión referida y obrar con buena fe.

Manifestó que al actor se le otorgó una comisión de estudios al exterior con fundamento en la Ley 29 de 1990 y Decreto reglamentario 584 de 1991 y como consecuencia de la aplicación de esas disposiciones es que se dedujo la obligación del actor de prestar sus servicios por el doble del tiempo de duración de la comisión.

Propuso las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda.

En lo referente a la caducidad planteó que la Resolución 2155 de 22 de noviembre de 2004 fue notificada personalmente al actor el 6 de diciembre de 2004, por lo tanto, el plazo para demandar dicha actuación venció el 6 de abril de 2005 encontrándose caducada la acción.

En punto a la ineptitud de la demanda, afirmó que al haberse presentado por el actor la renuncia voluntaria e irrevocable a su cargo, existe completo rompimiento en la vinculación por lo que si no se ha pretendido la nulidad de la renuncia no hay suficiencia sustancial en los argumentos del actor ni para producir la anulación de los actos administrativos demandados, ni para justificar el restablecimiento del derecho pretendido.

De otra parte, planteó que en la demanda se están exponiendo argumentos diferentes a los planteados en sede administrativa, toda vez que se invoca la violación del artículo 13 de la C.N y la aplicación indebida de la Ley 29 de 1990 y del Decreto 584 de 1991, razón por la que considera que el actor no agotó la vía gubernativa.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante sentencia de 19 de junio de 2008, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda con las siguientes consideraciones (fs. 252 a 277):

Sostuvo el Tribunal que la consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de las obligaciones surgidas de la comisión de estudios implica la ocurrencia del siniestro y por ende el derecho a hacer efectiva la garantía.

Precisó que la obligación al término de la comisión de prestar los servicios docentes por tiempo doble quedó expresamente consignada en los actos administrativos mediante los cuales la Universidad Nacional la concedió, obligación garantizada con póliza de seguro de cumplimiento, por lo tanto, para exigir su cumplimiento no era requisito la existencia de contrato o convenio porque el riesgo asegurado es de estirpe legal.

Consideró que si la Universidad pretendía derivar otras responsabilidades administrativas o disciplinarias al actor ha debido adelantar la correspondiente actuación administrativa conforme a las normas preexistentes con la observancia de las formas propias y la garantía del derecho de defensa, razón por la que declaró que la consecuencia jurídica de pagar la suma de \$163.814.878, como valor de lo proyectado de los salarios, prestaciones y otros emolumentos y asignaciones que hubiere recibido el docente durante la contraprestación de servicios es una decisión que vulnera el artículo 29 de la C.P. por no surtir el debido proceso, ni observar los principios de tipicidad y legalidad.

En consecuencia, declaró la nulidad parcial de los actos demandados en lo concerniente a los numerales 4, 6 y 8 de la parte resolutive de la Resolución No. 675 de 4 de junio de 2004 y ordenó a la entidad demandada a reintegrar las sumas retenidas al actor por concepto de cesantías definitivas como abono por la supuesta deuda que tenía con la Universidad Nacional.

EL RECURSO DE APELACIÓN

La Universidad Nacional de Colombia, por intermedio de apoderado judicial, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia (fs. 186 a 194):

Sostuvo que existen varios pronunciamientos judiciales con supuestos fácticos similares al presente en los que se ha precisado que los docentes de la Universidad Nacional de Colombia que obtienen comisiones de estudio en el exterior tienen el deber constitucional y legal de cumplir las obligaciones correlativas a dicha comisión.

Manifestó que debe sopesarse si la comisión de estudios es una merced gratuita que el Estado está obligado a brindarle a sus empleados o constituye un procedimiento para que los servidores públicos mejoren su preparación en aras de brindar un mejor servicio.

Por último, reiteró las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda propuestas en la contestación de la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSION

.- **La parte actora:** Sostuvo que el precedente judicial citado por la parte demandada no tiene identidad fáctica con el presente caso y que no podía declarársele deudor de la Universidad sin observar la garantía del debido proceso y el derecho de defensa.

.- Parte Demandada: En esta oportunidad la entidad demandada manifestó que la sentencia impugnada vulneró el principio de congruencia y justicia rogada porque en el numeral tercero ordenó reintegrar al actor las sumas retenidas por concepto de cesantías debidamente indexadas sin que tal pretensión fuera solicitada en la demanda.

Indicó también que se vulneró el derecho de defensa del ente demandado toda vez que la parte actora no trajo al proceso el argumento sobre la ausencia de un procedimiento administrativo para el reintegro de las sumas de dinero, razón por la que afirma que la entidad demandada no podía ser condenada por causas diferentes a las expresadas en la demanda.

Aclaró que al proceso se allegó el contrato de comisión que permite exigir al comisionado el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la situación administrativa y la autorización a la Universidad para descontar las sumas que resultare deber el comisionado.

Sostuvo que no es clara la razón por la que se ordenó a la Universidad a devolver las sumas correspondientes a las cesantías retenidas habiéndose declarado el incumplimiento de la obligación por parte del actor.

CONSIDERACIONES

Como no se evidencia causal que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir previas las siguientes consideraciones.

1.- Las excepciones.

1.1.- Caducidad. Manifiesta la entidad demandada que la Resolución 2155 de 22 de noviembre de 2004 fue notificada personalmente al actor el 6 de diciembre de 2004, por lo tanto, el plazo para demandar dicha actuación venció el 6 de abril de 2005 encontrándose caducada al momento de la presentación de la demanda.

El numeral 2 del artículo 136 del C.C.A dispone: *“Caducidad de las acciones: 1. (...) 2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. (...)”*

Al respecto, advierte la Sala que la demanda fue presentada el 7 de abril de 2005 (f. 55 vto.), es decir, dentro del término de cuatro (4) meses siguientes a la notificación del acto demandado, tal y como lo dispone el artículo 136 numeral 2 del C.C.A, toda vez que el acto con el cual quedó agotada la vía gubernativa, Resolución 2155 de 22 de noviembre de 2004, fue notificada personalmente al actor el 6 de diciembre de 2004 (f. 6 vto.).

En consideración a lo anterior, tal y como lo consideró el Tribunal, la excepción de caducidad no está llamada a prosperar.

1.2.- Ineptitud de la demanda. Como fundamento de este medio exceptivo, la entidad demandada afirmó que al haberse presentado por el actor la renuncia voluntaria e irrevocable a su cargo, existe completo rompimiento en la vinculación

por lo que si no se ha pretendido la nulidad de la renuncia no hay suficiencia sustancial en los argumentos del actor ni para producir la anulación de los actos administrativos demandados, ni para justificar el restablecimiento del derecho pretendido. De otra parte, planteó que en la demanda se están esgrimiendo argumentos diferentes a los planteados en sede administrativa.

Como los argumentos que sustentan la excepción se relacionan con el fondo de la controversia la Sala los abordará luego del análisis probatorio y sustancial.

2.- El problema jurídico

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada le corresponde a la Sala resolver el siguiente interrogante: ¿La Universidad Nacional de Colombia podía declarar deudor al actor por las sumas indicadas en los numerales 4, 6 y 8 de la Resolución 675 de 4 de junio de 2004, por el hecho de haber incumplido la obligación de prestar servicios por el doble del tiempo de duración de la comisión y su prórroga?

3.- Marco jurídico

3.1.- Régimen Legal de la Comisión de Estudios en el Exterior: La Comisión de Estudios es una situación administrativa que se confiere a los empleados públicos con el fin de adelantar capacitación o mejoramiento académico para el ejercicio de sus funciones, sin perder tal condición. Durante la misma, el empleado tiene derecho al reconocimiento y pago de la remuneración del empleo del cual es titular; al término de su duración, el empleado está obligado a presentarse para reasumir el empleo del cual es titular.

Esta situación administrativa se encuentra prevista en el artículo 22 del Decreto Ley 2400 de 1968 y en los artículos 82 a 90 del Decreto 1950 de 1973, y en normas posteriores como los Decretos 1050 de 1997 y 3555 de 2007, que establecen entre otros aspectos, los requisitos para acceder a ella, la relación con el servicio, el término de duración y las obligaciones de los comisionados.

El Decreto 1050 de 10 de abril de 1997, que modificó el Decreto 1950 de 1973, en el artículo 7° consagró:

“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”

De acuerdo con la anterior normatividad, la comisión de estudios en el exterior genera para el comisionado, la obligación de prestar sus servicios a la entidad por el doble del tiempo de duración de la comisión y la constitución de póliza de garantía de cumplimiento por el 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.

3.2.- Régimen de la Comisión de Estudios en el Exterior adoptado por la Universidad Nacional de Colombia: Este ente universitario, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas en los artículos 28¹, 29 y 79² de la

¹ Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho 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 su función institucional.

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.

Ley 30 de 28 de diciembre de 1992, por la cual se organizó el servicio público de la Educación Superior, reglamentó la comisión de estudios en el exterior mediante las siguientes disposiciones expedidas por el Consejo Superior Universitario³, las cuales se encontraban vigentes para la fecha en que fue otorgada al actor la comisión y su prórroga:

-
- 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).

² Artículo 79. El estatuto general de cada universidad estatal u oficial deberá contener como mínimo y de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia, los derechos, obligaciones, inhabilidades, situaciones administrativas y régimen disciplinario del personal administrativo.

³ Artículo 65 Ley 30 de 1992. 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.

a).- Acuerdo No. 73 de 1986, por el cual se reglamenta el artículo 60 del Acuerdo 45 de 1986, mediante el cual se adopta el Estatuto de Personal Docente de la Universidad Nacional de Colombia.

“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.

Quando 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 esta, 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 este por parte de la Oficina Jurídica de la Universidad.

El incumplimiento de esta disposición, deja sin efecto la comisión y acarreará la sanción disciplinaria contemplada en el Artículo 70 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.”

b).- Acuerdo No. 029 de 6 de noviembre de 2002, por el cual se modifica el literal b) del artículo 21 y el artículo 24 del Acuerdo 73 de 1986 del Consejo Superior Universitario: “Comisiones de Estudio para Docentes”.

“ARTÍCULO 1º: Modificar el literal b) del artículo 21 del Acuerdo 73 de 1986 del Consejo Superior Universitario, el cual quedará así:

b) Haber prestado servicios a la Universidad en dedicación de tiempo completo o dedicación exclusiva por un período no inferior a dos (2) años para quienes realicen estudios en el país y de tres (3) años para quienes realicen estudios en el exterior. El período de prueba será contabilizado para los efectos del tiempo exigido.

ARTICULO 2º. Modificar el artículo 24 del Acuerdo 73 de 1986 del Consejo Superior Universitario el cual quedará así:

Artículo 24: Las comisiones de estudio en el exterior y en el país, con exención total de carga académica, se otorgará por un tiempo no mayor de dos (2) años para las especializaciones y maestrías, prorrogables por una sola vez más, hasta por un (1) año adicional en el caso de las maestrías exclusivamente. Las comisiones de estudio otorgadas para la realización de estudios doctorales, con exención total de carga académica se otorgarán por un tiempo no mayor de tres (3) años, prorrogables por una sola vez hasta por un (1) año adicional.

PARAGRAFO 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 ellos hubiera derecho, para respaldar las obligaciones del contrato.

PARAGRAFO II: El valor de la prima que el docente cancele por concepto de la póliza de garantía, será condonado una vez cumpla satisfactoriamente con los compromisos adquiridos”

c).- Acuerdo No. 035 de 17 de diciembre de 2002, “por el cual se adopta el estatuto de Personal Académico de la Universidad Nacional de Colombia” del que resultan relevantes los siguientes apartes:

“Artículo 40. Reglas sobre Comisiones. En el caso de comisiones se observarán las siguientes normas especiales:

1. La evaluación del personal académico que haya permanecido en comisión de servicio o estudio por un tiempo superior a un mes, tendrá en cuenta el cumplimiento del proyecto o programa que sustentó el otorgamiento de dicha comisión, las actividades de socialización del mismo, la culminación de los estudios comprometidos y la obtención del título cuando sea del caso.
2. El miembro del personal académico a quien se le haya concedido una comisión de estudio remunerada, de conformidad con los requisitos y procedimientos que determine el reglamento debe, a su regreso, prestar servicios en igual o mayor dedicación por el doble del tiempo de la comisión concedida.
3. En el evento de un retiro de la Universidad antes del tiempo exigido en el presente estatuto, el comisionado deberá desembolsar el equivalente en pesos constantes del dinero recibido de la Universidad por concepto de

salarios, prestaciones y otros emolumentos y asignaciones recibidos durante el tiempo de la comisión remunerada. Para el efecto deberá suscribir un contrato y constituir una póliza de garantía por el 50% de lo devengado durante el período de comisión de estudios.

4. No se podrá conceder nueva comisión de estudios a quien no haya obtenido el título correspondiente en una comisión anterior, o a quien no haya cumplido el tiempo de compensación de la misma. El Comisionado tendrá como máximo un año para presentar su título a partir de la fecha de reintegro de la comisión. En todo caso la no presentación del título en el tiempo previsto tendrá efectos negativos en la evaluación integral, sin perjuicio de las demás responsabilidades.

(...)"

Acorde con la reglamentación anterior, en la fecha en que fue otorgada la comisión al actor (R. 2893 de 24 de noviembre de 2001) y su prórroga (R. 2360 de 27 de diciembre de 2002), eran obligaciones del comisionado la suscripción de un contrato de comisión en el que se obligaba a prestar servicios a la Universidad por lo menos en igual dedicación y por un tiempo correspondiente al doble del término de duración de la comisión y la constitución de una póliza de garantía del cincuenta por ciento (50%) de lo que devengaría durante su permanencia en el exterior y el valor de los pasajes, con el fin de respaldar las obligaciones del contrato.

Además, según el numeral 3 del artículo 40 del Acuerdo 035 de 17 de diciembre de 2002, en caso de retiro de la Universidad antes del tiempo exigido, el comisionado debería desembolsar el equivalente en pesos constantes del dinero recibido de la Universidad por concepto de salarios, prestaciones y otros emolumentos y asignaciones recibidos durante el tiempo de la comisión remunerada.

Se desprende también de la referida reglamentación que la Universidad no se encontraba autorizada para conceder nueva comisión de estudios a quien no

hubiera obtenido el título correspondiente en una comisión anterior, o a quien no hubiera cumplido el tiempo de compensación de la misma.

4.- Los actos demandados

a).- Resolución No. 675 de 04 de junio de 2004, por la cual se legaliza la aceptación de la renuncia al actor, se declara la configuración de un siniestro y la existencia de una deuda.

En el referido acto, la administración expresó que en cumplimiento del Acuerdo 073 de 1986 y las Resoluciones 2893 de 16 de noviembre de 2001 y 2360 de 27 de diciembre de 2002, el actor se obligó a prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de duración de la comisión y sus prórrogas, es decir a partir del 02 de enero de 2004 y hasta el 01 de enero de 2008, lo que garantizó mediante el contrato de comisión de estudios No. 009 de 2003 y póliza de seguro de cumplimiento No. 7503123 expedida por CONDOR S.A. y certificado de modificación No. CU005452. Expresó además, que mediante oficio 20 de noviembre de 2003 el comisionado presentó la renuncia al cargo y ante la indeterminación de la misma, no fue aceptada por la Universidad, informándosele que debía reintegrarse al término de la comisión; que el actor insistió ante el Consejo de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia en presentar su renuncia irrevocable mediante oficio de 19 de diciembre de 2003 y que no fue aceptada por el órgano directivo; que acorde con el Acuerdo No. 035 de 2002 y el Decreto 1950 de 1973 ante la insistencia del docente se consideró necesario legalizar la aceptación de la renuncia sin que ello implicara la extinción de las obligaciones adquiridas con la Universidad. Con fundamento en lo anterior, el ente universitario procedió a legalizar la renuncia y declarar la vacancia del cargo que el actor venía desempeñando, a partir del 2 de enero de 2004, declaró el siniestro de incumplimiento de la contraprestación surgida

de la comisión de estudios, conforme al artículo 20 del Acuerdo 73 de 1986, ordenó hacer efectiva la póliza No. 7503123 de Córdor S.A. y declaró deudor al actor de las siguientes sumas de dinero: \$52'918.697 por concepto de salarios, emolumentos y otras asignaciones recibidas durante el tiempo de la comisión y su primera prórroga, \$109'480.191 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, \$1'415.990 por concepto de vacaciones anticipadas efectivamente pagadas, y por último, ordenó la retención de las cesantías consignadas en el Fondo Nacional del Ahorro como abono a la deuda. (fs. 9 a 12)

b).- Resolución No. 2155 de 22 de noviembre de 2004, por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 675 de 04 de junio de 2004.

Manifestó la administración que el hecho de la renuncia configuró el siniestro de incumplimiento del comisionado por cuanto su obligación era reintegrarse a las labores docentes y prestar los servicios profesionales por el doble del tiempo que duró en comisión lo cual no se cumplió a raíz de su renuncia. Indicó que en el acto se determinan las sumas adeudadas por el comisionado. Preciso que el codeudor avaló la obligación principal razón por la cual su responsabilidad es por la totalidad de la deuda, de conformidad con el artículo 1568 del C.C. Sostuvo que el docente suscribió el contrato de comisión No. 009 de 2003 que recoge los términos y condiciones de la comisión conferida, contrato que fue suscrito a través de mandatario. Preciso la Universidad que accedió a la prórroga de la comisión para que el docente adelantara sus estudios de doctorado pero que éste no atendió las solicitudes de expresarse respecto a la fecha otorgada, motivo por el que no se firmó la segunda prórroga. Concluyó la Universidad que el retiro del actor obedeció a circunstancias expresamente voluntarias y personales con lo cual se causó un

desmedro a la institución, razón por la que procedió a confirmar la Resolución No. 675 de 04 de junio de 2004 (fs. 118 a 122).

5.- Caso Concreto

5.1. Hechos Demostrados:

a).- La vinculación del actor: Mediante Resolución No. 0311 de octubre de 1997 el señor Alexander Rodríguez Palacios es nombrado Instructor Asistente en la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia – Departamento de Salud Animal de la Universidad Nacional. Posteriormente, es nombrado en propiedad como Instructor Asistente mediante Resolución No. 124 de 8 de octubre de 1998. Fue ascendido a Instructor Asociado en la misma facultad por medio de Resolución No. 032 de 11 de marzo de 1999 (fs. 36, 37, 45, 46, 48 y 55 Cdo. 3).

b).- La comisión de estudios en el exterior: Por medio de la Resolución No. 2893 de 26 de noviembre de 2001 (f. 104 anexo 1), la Vicerrectoría de la Universidad Nacional concedió Comisión Remunerada de Estudios en el Exterior al actor desde el 2 de enero de 2002 hasta el 1 de enero de 2003 para cursar Maestría en la Universidad de Guelp (Canadá). En el referido acto, se le impuso al actor el deber de enviar informes semestrales del desarrollo de la comisión y prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de la comisión lo que debía garantizar mediante la suscripción de una póliza de seguros por el 10% del valor de los salarios, viáticos, pasajes, auxilios de viaje que se causen a su favor durante o con ocasión de la comisión y su prórroga si la hubiere.

El actor constituyó póliza No. 7503123 de la Compañía de Seguros CONDOR S.A. para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Resolución 2893 de 26 de noviembre de 2001 (f. 105 anexo 1).

El 31 de octubre de 2002 el demandante presentó a la Universidad informe de las actividades desarrolladas en cumplimiento de la comisión de estudios en el exterior. (fs. 131 a 129 anexo 1)

c).- La prórroga de la comisión: Mediante Resolución No. 2360 de 27 de diciembre de 2002, la Universidad confirió prórroga de la comisión de estudios al actor, del 2 de enero de 2003 al 1 de enero de 2004. En dicho acto se le impuso al comisionado la obligación de enviar informes semestrales del desarrollo de la comisión a la Decana de la Facultad, asimismo la suscripción de un contrato con la Universidad en virtud del cual se obligaba a prestar sus servicios a la misma, por lo menos en igual dedicación, y por un tiempo correspondiente al doble de la comisión, el cual debía ser suscrito también por un codeudor y respaldado con un pagaré. Además la constitución de una póliza de garantía del 50% de lo que devengara 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. (fs. 132 y 133 cdno. 3).

d).- Del contrato de Comisión No. 009 de 21 de febrero de 2003: En cumplimiento de la Resolución No. 2360 de 27 de diciembre de 2002 y de lo dispuesto en el artículo 2 parágrafo I del Acuerdo 029 de 2002 del Consejo Superior Universitario, se celebró entre la Universidad y el actor el contrato de comisión de estudios en el exterior con el siguiente 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 el término de la comisión, además de relevar al

COMISIONADO del compromiso laboral presencial, le pagará los salarios y 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 y sus prórrogas. (...)" (f. 142 y 143 Anexo 1).

e).- Del certificado de modificación de la póliza: El actor amplió la vigencia y el valor de la póliza de cumplimiento, mediante el certificado CU005452 (f. 146 Anexo 1).

f).- Renovación del nombramiento: Mediante Resolución No. 021 de 24 de febrero de 2003, proferida por la Decana de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad, se ordenó renovar el nombramiento del docente Alexander Rodríguez Palacios como Instructor Asociado de tiempo completo, del 12 de marzo de 2003 al 11 de marzo de 2005. (f. 140).

g).- De la actuación previa a la expedición de los actos acusados:

(i) Los escritos de renuncia presentados por el actor: El 18 de noviembre de 2003, el actor radicó comunicación al Consejo Superior Universitario en la cual anunció la presentación de su renuncia al cargo y solicitó la exoneración de su codeudor de toda responsabilidad frente a las obligaciones derivadas de la comisión (fs. 192 y 191 Anexo 1):

El 3 de diciembre de 2003 nuevamente el actor se dirige al Consejo Superior Universitario para solicitar se le conceda una excepción a los reglamentos internos de la entidad y se excluya a su codeudor de las responsabilidades que puedan derivarse de la presentación de su renuncia al cargo, en tal sentido expresó: (fs. 194 y 193 Anexo 1)

“Las razones que explican la vinculación del profesor Carlos Moreno Torres en esta situación obedecen por un lado a actos de buena fe, y por otro lado, al cumplimiento de requisitos obligatorios impuestos unilateralmente por la universidad para que se otorgara la primera y única prórroga a una comisión de estudios en el exterior, que me tenía en el mes de febrero de 2003, en la mitad de mi programa de Maestría adelantando hasta el momento en el Canadá. Desafortunadamente, debido a lo forzoso de esa difícil situación, el profesor Carlos Moreno muy amablemente se presentó para dar cumplimiento a uno de los requisitos que hoy nos pone ad portas de una situación jurídicamente absurda e injusta para el (...)”

Posteriormente, el actor presentó ante la Vicerrectoría de la sede Bogotá de la Universidad Nacional “*renuncia voluntaria irrevocable*” al cargo docente, con fundamento en las siguientes razones (f.158 Anexo 1):

“Las razones por las que presento mi renuncia, obedecen al desarrollo de oportunidades académicas obtenidas en el exterior, así como también al cambio unilateral, por parte de la Universidad, de las condiciones contractuales mediante las cuales vengo desempeñando mi comisión y la forma en que se obtuvo la firma de mi apoderado(...).”

El oficio anterior fue recibido el 18 de diciembre de 2003 por el Vicerrector del ente universitario (f.158 Anexo 1).

El 19 de diciembre de 2003 el actor presentó escrito de renuncia a su cargo ante el Consejo de la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad, en los siguientes términos: (f. 195 Anexo 1):

“Por medio de la presente, y en respuesta a su oficio DEC-476-03, me dirijo a usted muy respetuosamente con el fin de reiterarle y presentarle mi renuncia

voluntaria irrevocable no motivada al cargo que he venido desempeñando en la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia como Instructor Asociado de tiempo completo a partir de la fecha (...)"

(ii) Los pronunciamientos de la Universidad frente a la renuncia presentada por el actor:

.- Mediante oficio 898 de 19 de diciembre de 2003 el Vicerrector de la Universidad Nacional de Colombia se pronunció sobre la renuncia presentada por el actor negando la aceptación de la misma en consideración a la indeterminación de la fecha de la pretendida desvinculación, la motivación de la misma y las obligaciones adquiridas y pendientes de cumplimiento, recordándole al actor la obligación de reintegrarse al servicio al término de la comisión (f. 157 Anexo 1)

.- A través de oficio DEC-477 de 23 de diciembre de 2003, la decana de la facultad de medicina veterinaria y de zootecnia le informa al actor que con respecto a su comunicación de 19 de diciembre de 2003 dirigida al Consejo de Facultad mediante la cual renuncia al cargo de instructor asociado, el último Consejo de Facultad del año 2003 se realizó el 12 de diciembre, razón por la que su comunicación se agendará para el primer consejo de 2004 a celebrarse el 30 de enero y le recuerda que debe reintegrarse a sus labores académicas el 2 de enero de 2004 (f. 160 Anexo 1).

.- Con oficio CDF-037-04 de 5 de febrero de 2004 el Secretario de la Facultad le informa al Vicerrector de Sede que respecto a la comunicación de 19 de diciembre de 2003 presentada por el actor no es posible aceptar la renuncia por las siguientes razones:

“Este Consejo considera que desde el punto de vista ético dicha renuncia no debería ser aceptada por las siguientes razones:

-La facultad tenía grandes expectativas con la formación de este docente, por lo cual se hizo grandes esfuerzos académicos por parte de los pocos profesores de la unidad de clínicas, quienes asumieron su carga académica en forma total.

-Los esfuerzos económicos que hizo la Universidad para mantener a este docente en comisión de estudios remunerada.

-Los compromisos adquiridos con la Universidad por el profesor Rodríguez, derivados de la comisión de estudios.

-La grave situación económica que esta renuncia genera al docente de esta facultad que avaló al doctor Rodríguez en los compromisos con la universidad. (...)”

En dicho documento, el Consejo de Facultad dejó constancia de la inasistencia del docente a sus actividades académicas (f.162 Anexo 1).

.- Mediante Oficio CDF-697-03 de 11 de noviembre de 2003, la Facultad de Medicina Veterinaria y de Zootecnia de la Universidad Nacional le comunica al Coordinador del Departamento de Medicina Veterinaria de la Universidad de Guelph los hechos relacionados con la comisión de estudios otorgada al profesor Rodríguez y las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de los deberes adquiridos en virtud de dicha situación administrativa (fs. 190 a 187 Anexo 1).

h).- La declaratoria de ocurrencia del siniestro de incumplimiento: Como consecuencia de la renuncia presentada por el actor y su desvinculación voluntaria del servicio, la Universidad procedió mediante **Resolución 675 de 4 de junio de**

2004 a legalizar la aceptación de la renuncia y declarar la vacancia del cargo, declarar el siniestro que afecta el riesgo de cumplimiento amparado por la póliza 7503123 de la Compañía Cóndor S.A. y su respectiva modificación, a hacer efectiva la póliza por valor de \$25'606.657, a declarar deudor al actor de la suma de \$163'814.878 por concepto de salarios, emolumentos y otras asignaciones efectivamente recibidas por el docente durante el tiempo de la comisión remunerada de estudios y su primera prórroga, así como 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, y las vacaciones anticipadas efectivamente pagadas al docente (fs. 180 a 177 Anexo 1).

Contra la anterior decisión, el actor presentó recurso de reposición el cual fue resuelto mediante **Resolución No. 2155 de 22 de noviembre de 2004** que confirmó en todas sus partes el acto inicial (fs. 174 a 170 Anexo 1). Dicho acto fue notificado al actor por conducto de su apoderado el 6 de diciembre de 2004 (f. 168 vto. Anexo 1).

i).- Declaraciones testimoniales: En los folios 165 a 170, obran declaraciones de Carlos Alfonso Moreno Torres, docente de la Universidad, quien hace un relato de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se confirió la prórroga de la comisión del actor, de las obligaciones derivadas de la misma y de la renuncia presentada por el actor.

A folios 173 a 177, obra la declaración de la señora Nohora Martínez Rueda, quien se desempeñó como Decana de la Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Nacional para el 15 de octubre de 2003, y quien además de hacer un relato de los hechos ocurridos, manifestó que de acuerdo con los reglamentos internos de la Universidad, el comisionado tenía la obligación de prestar sus servicios a la entidad por un tiempo doble luego de finalizada la comisión, así mismo

puso de presente la situación de otros docentes a los que se le confirió comisión de estudios en el exterior y regresaron a la Universidad luego de terminada la situación administrativa.

En los folios 178 a 180 se aprecia la declaración de la señora Carmen Elisa Scarpeta Mora, quien fue la abogada encargada del trámite de la comisión de estudios conferida al actor, quien da cuenta de las condiciones exigidas para el otorgamiento de la comisión y las obligaciones emanadas de la misma. Igualmente, la testigo relata que el actor le consultó sobre las consecuencias que traería su renuncia al cargo durante la comisión y ella le informó que debía reembolsar las sumas de dinero devengadas durante el tiempo de duración de la Comisión, así como una proyección de lo que devengaría.

5.2. Análisis Sustancial.

La Universidad Nacional de Colombia solicita revocar la sentencia apelada y negar las pretensiones de la demanda con fundamento en el precedente judicial. Afirma que la jurisprudencia ha sido reiterada al considerar que los docentes de la Universidad Nacional que obtienen comisiones de estudio tienen el deber constitucional y legal de cumplir con las obligaciones correlativas a dicha comisión.

En la sentencia impugnada, el Tribunal declaró la nulidad de los numerales 4, 6 y 8 de la Resolución No. 675 de 4 de junio de 2004 por considerar que a través de los mismos la Universidad vulneró del debido proceso del actor al imponerle una sanción que no se encontraba prevista en el acto de otorgamiento de la comisión.

De acuerdo con lo anterior, le corresponde a la Sala establecer si la Universidad Nacional de Colombia podía declarar deudor al actor por las sumas indicadas en los

numerales 4, 6 y 8 de la Resolución 675 de 4 de junio de 2004 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 su prórroga.

Del material probatorio allegado al proceso es posible establecer que mediante Resolución No. 2893 de 26 de noviembre de 2001 la Universidad Nacional concedió Comisión Remunerada de Estudios en el Exterior al actor, la cual vencía el 1 de enero de 2003 para cursar Maestría en la Universidad de Guelp (Canadá).

El actor se obligó a prestar sus servicios a la Universidad por el doble del tiempo de la comisión, para lo cual constituyó póliza de seguros No. 7503123 de la Compañía de Seguros CONDOR S.A por el 10% del valor de los salarios, viáticos, pasajes, auxilios de viaje que se causen a su favor durante o con ocasión de la comisión y su prórroga.

La comisión fue prorrogada por un (1) año, es decir, hasta el 1 de enero de 2004, mediante Resolución No. 2360 de 27 de diciembre de 2002.

En virtud de dicha prórroga, el demandante adquirió las mismas obligaciones iniciales y adicionalmente, la de suscribir un contrato con la Universidad que lo obligaba a prestar sus servicios por lo menos en igual dedicación y por un tiempo correspondiente al doble de la comisión, y a constituir una póliza de garantía del 50% de lo que devengara durante el tiempo de duración de la comisión para respaldar las obligaciones del contrato.

De conformidad con lo dispuesto en el acto administrativo de prórroga de la comisión y el artículo 2 parágrafo I del Acuerdo 029 de 2002 del Consejo Superior

Universitario, el actor suscribió el contrato de comisión de estudios en el exterior No. 009 de 21 de febrero de 2003⁴, el cual se sujetó a lo dispuesto en el artículo 40 del Acuerdo No. 035 de 2002 del Consejo Superior Universitario (CSU).

Destaca la Sala que las condiciones de la comisión y su prórroga no fueron controvertidas por el demandante dentro de los plazos que la ley le otorga, por lo tanto tales decisiones gozan de presunción de legalidad siendo obligación de Universidad y del comisionado su cumplimiento.

El artículo 40 del Acuerdo No. 035 de 2002 del CSU estableció que el comisionado, a su regreso de la comisión de estudios, debía prestar servicios en igual o mayor dedicación por el doble del tiempo de la comisión concedida, en el evento de su retiro de la Universidad antes del tiempo exigido, debía desembolsar el equivalente en pesos constantes del dinero recibido de la Universidad por concepto de salarios, prestaciones y otros emolumentos y asignaciones recibidas durante el tiempo de la comisión remunerada.

Teniendo en cuenta que el actor presentó renuncia al cargo desempeñado retirándose del servicio antes del tiempo exigido, para la Sala es claro que incumplió la obligación de prestar los servicios por el doble del tiempo de la comisión concedida, razón por la cual, la Universidad procedió a expedir la Resolución 675 de 4 de junio de 2004, a través de la cual, declaró entre otras, las siguientes consecuencias jurídicas objeto de controversia:

“ARTICULO CUARTO: De acuerdo con la liquidación elaborada por la División de personal de la Sede Bogotá, declarar al profesor ALEXANDER RODRIGUEZ PALACIOS, deudor de la Universidad Nacional de Colombia, conforme a la parte motiva de la presente providencia, por la suma de

⁴ Folios 143 y 142 Anexo 1.

CIENTO SESENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS CATORCE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (\$163'814.878).

(...)

ARTICULO SEXTO: Las cesantías a 31 de diciembre de 2003 se encuentran consignadas en el Fondo Nacional del Ahorro. De conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de ésta providencia, la Universidad está facultada para disponer de las cesantías del profesor por concepto de abono a la deuda que aquí se declara.

(...)

ARTICULO OCTAVO: El pago de lo adeudado por parte del profesor ALEXANDER RODRIGUEZ PALACIOS deberá realizarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la ejecutoria de este acto en la Sección de Tesorería de la Sede Bogotá, en la cuenta que ésta indique por escrito al deudor. (...)"

Las obligaciones exigidas en los numerales 4, 6 y 8 de la Resolución 675 de 04 de junio de 2004 tienen su fuente en el contrato de comisión suscrito por el deudor y en el artículo 40 del Acuerdo No. 035 de 2002 del Consejo Superior Universitario y son apenas la consecuencia jurídica del retiro del servicio del actor antes del tiempo doble exigido por la Universidad como contraprestación surgida de la comisión de estudios.

No comparte la Sala la interpretación que hace el Tribunal al sostener que los referidos numerales imponen *“una sanción que no quedó establecida en el acto de otorgamiento de la comisión”*, toda vez que, en primer lugar la devolución de las sumas de dinero recibidas por el actor no constituye una sanción sino la

compensación de los perjuicios ocasionados a la Universidad por la no prestación del servicio, es entonces, la consecuencia jurídica del incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el comisionado con sujeción a la ley, el reglamento y el contrato de comisión. En segundo lugar, porque dicha obligación si se encontraba prevista en el artículo 40 del Acuerdo 035 de 2002, por el cual se adoptó el estatuto del personal académico de la Universidad, normatividad a la cual se sujetó el contrato de comisión que fue suscrito por el comisionado en cumplimiento de la prórroga de la comisión otorgada.

En un caso análogo al presente, en el que se demandaba la nulidad de los actos que constituyeron en deudor al demandante 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 su prórroga, la Sala, en sentencia de 4 de agosto de 2011⁵ sostuvo lo siguiente:

“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 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 del 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 la resoluciones acusadas. (...)”

⁵ Sección Segunda, Subsección “B”, C.P. Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila, radicación número: 25000-23-25-000-2005-01250-01 (2268-10). Actor: Julio Mario Araque González. Demandado: Universidad Nacional de Colombia.

Para la Sala es claro que la obligación del actor de prestar el servicio por el tiempo doble una vez finalizada la comisión se encontraba prevista tanto en los actos de otorgamiento de la comisión como en el respectivo contrato, razón por la cual era una obligación clara, expresa y exigible en cabeza del actor. En ese orden de ideas, la no prestación del servicio por el tiempo doble acarreaba un incumplimiento de tal obligación y el correlativo derecho de la administración a ser resarcida en los perjuicios ocasionados por la afectación que genera dicho incumplimiento en la prestación del servicio.

Reitera la Sala que el incumplimiento del actor generaba una consecuencia jurídica que tenía su fuente en los reglamentos internos de la Universidad y en el contrato de comisión, la cual era previamente conocida por el demandante, tal y como lo manifiesta en sus diferentes escritos de renuncia en los que solicita que se exonere de responsabilidad al codeudor por las obligaciones derivadas de la comisión de servicios y expresa lo siguiente (fs. 192 y 191 Anexo 1):

*“Dado que mi intención no es generar diferencias con la universidad y sus miembros, me dirijo respetuosamente a este cuerpo directivo, anticipándome a una inminente acción judicial en el eventual momento de presentar oficialmente mi renuncia, para solicitarles respetuosamente se estudie mi caso y **si es posible se aplique una excepción a lo contenido en el parágrafo I del artículo 2 del Acuerdo número 029 del 6 de noviembre de 2002 y que se de prioridad a lo establecido en una norma mas reciente: el numeral 3° del artículo 40 del acuerdo número 035 del 17 de diciembre de 2002.** Por esto y debido a que el Consejo Superior Universitario es la máxima autoridad normativa de la universidad y es la única con la facultad de conceder excepciones a los reglamentos internos de la universidad, y **como mi deseo es el de reembolsar los dineros que recibí de la Universidad Nacional durante mi comisión y su prorroga,** el principal objeto de esta solicitud es pedirles respetuosamente la posibilidad de excluir al profesor Carlos Moreno Torres de esta engorrosa situación (...)” (subrayado fuera de texto)*

Del conocimiento del actor también da cuenta la testigo Carmen Elisa Scarpeta Mora funcionaria de la Universidad (fs. 179 y 180) cuando manifiesta que le informó al docente sobre las consecuencias jurídicas de no cumplir las obligaciones adquiridas por la comisión de estudios en el exterior:

*“... Posteriormente no recuerdo la fecha exacta el profesor Rodríguez se reunió conmigo en la oficina para preguntarme si era posible que el pudiera continuar sus estudios en Canadá en un programa de doctorado que le habían ofrecido en la universidad donde estaba desarrollando su comisión, yo le dije que en principio por la normativa de la Institución eso no se puede hacer porque el docente debe una vez terminado el programa académico objeto de la Comisión reintegrarse a las labores docentes y cumplir con las obligaciones a que se hizo acreedor por medio del contrato. (...) **En seguida me preguntó cuales serán las consecuencias para él en caso de presentar renuncia a la Universidad, le respondí que si el no hubiera cumplido con las obligaciones de la Comisión debía reintegrar a la Universidad la totalidad de los sueldos recibidos durante la comisión, así como una proyección de lo que devengaría durante el tiempo que debía prestar sus servicios docentes.** Esa fue toda la conversación que tuvimos (...)” (subraya la Sala)*

Los anteriores medios de prueba ponen en evidencia que el actor tenía conocimiento de que en caso de incumplimiento de la obligación de prestar el tiempo doble debía reintegrar a la Universidad los salarios y prestaciones recibidos durante la comisión, así como los proyectados durante el tiempo que debía prestar sus servicios.

La renuncia presentada por el actor, impidió que la administración pudiera compensar los dineros que invirtió en la formación del docente y, por ello, podía exigir las obligaciones derivadas del incumplimiento de la comisión. En tales condiciones, es claro para la Sala que a la Universidad le correspondía entonces verificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el demandante y ante el incumplimiento de las mismas, le asistía el deber de hacer efectiva las pólizas de

garantía constituidas a su favor y exigir el reembolso de los dineros que invirtió en la formación del comisionado.

De otra parte, tampoco se advierte una afectación del derecho al debido proceso y derecho de defensa del actor como lo sostuvo el Tribunal en la sentencia apelada, toda vez que el demandante tuvo pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas que se derivaban del incumplimiento de las obligaciones contraídas con la Universidad mediante la Comisión de Estudios en el exterior como se dejó expuesto; así mismo, fue el actor quien decidió retirarse del servicio incumpliendo la obligación de prestar el tiempo doble a pesar de los múltiples requerimientos realizados por la Universidad para que se reintegrara al servicio una vez finalizada la comisión y su prórroga según se desprende de los oficios 898 de 19 de diciembre de 2003, DEC-477 de 23 de diciembre de 2003, CDF-037-04 de 5 de febrero de 2004 y CDF-697-03 de 11 de noviembre de 2003.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso, lo que significa que las entidades públicas deben observar los principios mínimos allí establecidos para asegurar que los particulares afectados con una decisión puedan ser oídos previamente, presentar pruebas, recibir notificaciones, controvertir los elementos probatorios y tengan la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas.

En el presente caso, las pruebas aportadas dan cuenta que la Universidad le solicitó al actor reintegrarse al servicio una vez finalizada la comisión y su prórroga, así mismo, que advirtió al actor sobre las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la contraprestación derivada de dicha situación administrativa, sin embargo el actor insistió en la presentación de la renuncia, poniéndose en la situación de

incumplimiento que originó la orden de reembolso contenida en los numerales 4, 6 y 8 de la Resolución 675 de 4 de junio de 2004, acto administrativo que fue debidamente notificado y contra el cual el actor tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción, razón por la cual no encuentra la Sala quebranto alguno a las garantías mínimas del derecho al debido proceso.

En este orden de ideas, la sentencia impugnada, en cuanto declaró la nulidad de los numerales 4, 6 y 8 de la Resolución No. 675 de 4 de junio de 2004 debe ser revocada toda vez que la Universidad se encontraba facultada para exigir al actor las obligaciones derivadas de la comisión, por lo tanto, la no prestación del servicio se vió compensada con los dineros declarados en las resoluciones demandadas, sin que ello constituyera una vulneración al debido proceso ni al derecho de defensa del actor.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMASE el numeral primero de la sentencia de 19 de junio de 2008 que declaró no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada.

SEGUNDO: REVOCASE los numerales segundo, tercero y cuarto de la sentencia 19 de junio de 2008, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad parcial de las Resoluciones 675 de 4 de

junio de 2004 y 2155 de 22 de noviembre de 2004, por las razones expuestas en la parte motiva.

En su lugar, **DENIEGASE** las pretensiones de la demanda presentada por Alexander Rodríguez Palacios contra la Universidad Nacional de Colombia, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

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

Esta providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

GERARDO ARENAS MONSALVE

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN (E)

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ