



MEMORANDO

PARA : MARTHA CONSUELO ANDRADE MUÑOZ
Directora de Contratación

DE : CAMILO BLANCO LÓPEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

FECHA: 2/07/2015

ASUNTO: Respecto al contrato de comisiones de estudio

Respetada doctora;

Teniendo en cuenta el radicado I- 2015-28646 donde la Jefe de Oficina de Contratos precisa que carece de competencia para intervenir en el desarrollo de los asuntos relacionados con las comisiones de estudio, por lo que requiere que los convenios que se suscriben en el marco de dichas comisiones se excluya a la oficina de contratos, al respecto y de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del C.P.A.C.A, se considera:

I.PROBLEMA JURIDICO:

¿Cuál es la naturaleza jurídica del convenio mediante el cual el comisionado adquiere las obligaciones frente a la Entidad que le otorga la comisión de estudios?

II. DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS.

✓ La comisión de estudios es una de las situaciones administrativas en que se puede encontrar un empleado público, el Departamento Administrativo de la Función Pública¹ la ha definido así:

Los empleados públicos se encuentran en la Situación Administrativa de Comisión cuando por disposición de autoridad competente, ejercen temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atienden transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular. (Art 75 del Decreto 1950/1973).

¹ Ver concepto marco sobre situaciones administrativas.

Dra. Sandra

I-2015-35915

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
OFICINA DE CONTRATOS	OFICINA DE CONTRATOS
RECIBIDO POR:	03 JUL 2015
FECHA:	10-15-15
ASUNTO:	

03 JUL 2015

10-15-15

Las comisiones pueden ser:

- 1) Comisión de servicios
- 2) Comisión para adelantar estudios²
- 3) Comisión para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción.
- 4) Comisión para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas. (Art 76 Decreto 1950/1973)

La comisión de estudios como el mecanismo mediante el cual la administración satisface el derecho de los empleados públicos, legalmente consagrado, de recibir capacitación adecuada tanto para el mejor desempeño de las funciones, como para participar en los concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio³.

El objeto de la comisión para adelantar estudios deberá guardar relación con los fines de la entidad o con las funciones inherentes al cargo que desempeña el servidor público. (Art. 2° Decreto 2004/1997)

Las disposiciones sobre carrera administrativa determinan que la evaluación del desempeño deberá tenerse en cuenta, entre otros aspectos, para conceder becas o comisiones de estudio y otorgar incentivos económicos o de otro tipo. (Art. 38 Ley 909/2004)

Las normas de estímulos para los empleados del Estado permiten a las entidades incluir dentro de los planes específicos de incentivos las comisiones de estudios.

II. NORMAS QUE RIGEN LA SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE COMISIÓN DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR.

Las Comisiones de estudio en el exterior están regidas principalmente por lo dispuesto en el Decreto nacional 1050 de 1997. Artículo 7° (por el cual se dictan disposiciones sobre comisiones en el exterior).- *De la comisión de estudios. Modificado por el Decreto Nacional 3555 de 2007.*

“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 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

La comisión de Estudios puede ser en el interior del país y en el exterior

³ Definición del tratadista Diego Younes Moreno,

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.

En todo caso, si vencido el término de la comisión de estudios, el servidor público no se reintegra al servicio deberá devolver el valor total de las sumas giradas por la entidad otorgante al Tesoro Nacional, junto con sus respectivos intereses liquidados a la tasa de interés bancario, sin perjuicio de las demás acciones previstas, cuando se hubiere otorgado beca a través del Icetex.

Si el empleado Comisionado se retira del servicio antes de dar cumplimiento a la totalidad del tiempo estipulado en el convenio, deberá reintegrar la parte de las sumas pagadas por la Entidad, correspondiente al tiempo de servicio que le falte por prestar, incluidos los intereses a que haya lugar...”

AMBITO DE APLICACION DEL DECRETO 1050 DE 1997⁴

Sobre la aplicación del mencionado Decreto 1050 de 1997 en el ámbito distrital, tenemos:

Concepto de la Secretaría General del Distrito sobre ámbito de aplicación del Decreto Nacional 1050 de 1997

“Lo primero que debe advertirse es que el Decreto Nacional 1050 de 1997 fue dictado en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, y su ámbito de aplicación según el artículo 1 se reduce a los servidores públicos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas Especiales, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas al régimen legal aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional, así como a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos o Superiores de Entidades Descentralizadas.

De acuerdo con lo anterior, este Decreto no está dirigido en principio a regular las comisiones de servicio que se confieran en las entidades territoriales, sino a las que lo sean en el nivel nacional de gobierno. Lo anterior no obsta, como en efecto sucede, para que las autoridades distritales lo apliquen por remisión normativa, cuando regulen las situaciones administrativas de los servidores públicos distritales, contempladas en este decreto.”

III. JURISPRUDENCIA SOBRE COMISIÓN DE ESTUDIOS EN EL EXTERIOR.

⁴ Concepto 114 de 2003 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Sobre la Comisión de estudios en el exterior ha dicho la Corte Constitucional:

"La concesión de comisiones de estudios en el exterior ha estado reglamentada por varias normas que establecen, entre otros, los requisitos para acceder a la comisión, la relación de ésta con el servicio, el tiempo máximo de duración y las obligaciones de los comisionados.

La Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales no han tenido un régimen legal especial aplicable en el tema de la comisión de estudios de los empleados públicos de carrera administrativa, pero, la Ley 909 de 2004[22] indicó que las disposiciones allí contenidas se aplicarán a estos organismos de control, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige; de igual forma, indicó que también le son aplicables los Decretos 2400[23] y 074 de 1968. Posteriormente, el ejecutivo reglamentó la concesión de comisiones de estudios en el exterior, mediante el Decreto 1950 de 1973.[24]

Específicamente en lo que se refiere a la comisión de estudios en el exterior el artículo 7° del Decreto 1050 de 1997, modificado por el artículo 1° del Decreto 3555 de 2007, actualmente reglamenta la materia, de la siguiente manera:

"Artículo 7°. 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 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.

En todo caso, si vencido el término de la comisión de estudios, el servidor público no se reintegra al servicio deberá devolver el valor total de las sumas giradas por la entidad otorgante al Tesoro Nacional, junto con sus respectivos intereses liquidados a la tasa de interés bancario, sin perjuicio de las demás acciones previstas, cuando se hubiere otorgado beca a través del Icetex.

Si el empleado Comisionado se retira del servicio antes de dar cumplimiento a la totalidad del tiempo estipulado en el convenio, deberá reintegrar la parte de las sumas pagadas por la Entidad, correspondiente al tiempo de servicio que le falte por prestar, incluidos los intereses a que haya lugar.” Subrayado fuera de texto.

Es decir, a partir de la modificación del Decreto 3555 de 2007, se introdujo una nueva forma de cumplir con la prestación de servicios, en el marco de los mencionados convenios, que bien puede ser en la entidad que otorga la comisión o a cualquier otra entidad del Estado, sin embargo, tal modalidad de contraprestación deberá quedar plasmada en el convenio que se suscribe entre el funcionario público y la entidad estatal. Así pues, la comisión de estudios en el exterior está sujeta al acuerdo de voluntades del servidor público y de la entidad, en el caso de esta última, de conformidad con el régimen de la función pública, la comisión de estudios en el exterior, obedece a las necesidades del servicio de la entidad.”⁵

Así las cosas siendo la comisión de estudios el mecanismo mediante el cual la administración satisface el derecho de los empleados públicos de recibir capacitación adecuada para el mejor desempeño de las funciones, ha sido reglamentado de tal forma que para su concesión se cumplan con unas obligaciones por parte de los comisionados, obligaciones que surgen del acuerdo de voluntades suscrito entre el comisionado y la entidad estatal, denominado convenio, el cual determina los derechos y también las obligaciones de las partes.

Frente al convenio como acuerdo de voluntades, se ha dicho doctrinariamente:

III. DEL CONVENIO COMO ACUERDO DE VOLUNTADES

Doctrinariamente se ha definido el convenio “el concierto de voluntades, expresado en convención, pacto, contrato, tratado o ajuste. Sinónimo de cualquiera de estos vocablos que implican acuerdo, por la elasticidad y uso generalizado que a convenio se le da; no obstante las diferenciaciones técnicas que en cada remisión se concretan”⁶.

Definición del Código Civil Colombiano

ARTICULO 1494. FUENTE DE LAS OBLIGACIONES. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la

⁵ Sentencia T-090 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza

⁶ Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II, pág. 365. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina. 1997.

aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.

ARTICULO 1495. DEFINICIÓN DE CONTRATO O CONVENCIÓN. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas.

Como consecuencia del acuerdo de voluntades estipulado en la comisión de estudios, se tiene unas obligaciones del comisionado

IV.OBLIGACIONES DEL COMISIONADO.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1050 de 1997, todo empleado a quien se confiera comisión de estudios deberá cumplir los siguientes requisitos sin excepción:

- 1) prestar sus servicios a la entidad por el doble del tiempo de duración de la comisión
- 2) Suscribir 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 la comisión. (Ar.86 del Decreto No. 1950 de 1973 modificado por el artículo 7º del Decreto No. 1050 de 1997)

V.CONCLUSIONES;

1. La comisión de estudios en el exterior es una de las situaciones administrativas en las cuales se puede encontrar un empleado público;
2. La comisión de estudios es el mecanismo mediante el cual la administración satisface el derecho de los empleados públicos, legalmente consagrado, de recibir capacitación adecuada tanto para el mejor desempeño de las funciones, como para participar en los concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio;
3. Lo determinado por el Decreto 1050 de 1997 en cuanto comisiones de estudio al exterior, viene siendo aplicado por las autoridades distritales por remisión normativa;
3. Para la concesión de la comisión de estudios la ley ha previsto que se firme entre la Entidad y el Comisionado un acuerdo de voluntades denominado convenio, en el cual se estipulan los derechos y las obligaciones de las partes;
4. El convenio que se firma como consecuencia de la concesión de una comisión de estudios, se perfecciona por el acuerdo de voluntades de las partes intervinientes esto es el servidor público y de la entidad;
5. Siendo el convenio el instrumento en el que las partes determinan las obligaciones y sus derechos dentro de la comisión de estudios, su cumplimiento se sugiere sea vigilado por la Oficina de Contratos en el entendido de que la citada dependencia verifica el cumplimiento de las obligaciones que surgen en el acuerdo de voluntades plasmadas en

los contratos que firma la SED, por lo que no le es ajena la verificación de las obligaciones de los acuerdos de voluntades establecidas en los convenios, además, en consideración a lo dispuesto por el Decreto 330 de 2008 es a dicha dependencia a quien le corresponde verificar que las garantías o pólizas suministradas a favor de la SED, cumplan con los requisitos y expedir los Certificados de Aprobación de Pólizas respectivos. .

De conformidad con lo anterior y dado que la naturaleza del convenio que surge con la concesión de la comisión de estudios, no es otro que un acuerdo de voluntades, no comparte este despacho el criterio de la Oficina de Contratos expresado en el I- 2015-28646 en el sentido de que se debe excluir a dicha dependencia de los trámites del seguimiento a las comisiones de estudio, toda vez que en su que-hacer no le es ajeno la actividad de vigilar el cumplimiento de los acuerdos de voluntades determinadas en los convenios y la verificación de las garantías suministradas a favor de la Entidad.

Cordialmente,


CAMILO BLANCO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Preparó: Marcela Guerrero
Radicado I-2015-28646