



Concepto 206191 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000206191

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000206191

Fecha: 06/06/2022 08:53:24 a.m.

Bogotá D.C.,

REFERENCIA: REMUNERACIÓN. Asignación básica. ¿Empleados públicos vinculados al ICA tienen derecho al incremento salarial anual fijado por el Gobierno? Viáticos. Reconocimiento y pago establecimientos públicos del orden nacional. Rad. 20222060180102 del 28 de abril de 2022.

Acuso recibo de su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta porque a los funcionarios del "ICA" Instituto Colombiano Agropecuario, no le hacen el aumento de ley que decretó el Gobierno para funcionarios públicos y porque para salir a campo en San José del Guaviare, con orden público delicado y vías terciarias en mal estado, les rebajan los viáticos.

Al respecto, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Al respecto, es oportuno señalar en primer lugar que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En ese sentido, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde pronunciarse sobre las situaciones particulares de los empleados públicos, tarea que debe asumir la entidad pública, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

No obstante, me permito dar respuesta de manera general a sus interrogantes, de la siguiente manera:

Incremento Salarial:

En primer lugar, es necesario indicar que la Ley 4ta de 1992 contiene los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno debe determinar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos enunciados en ella, entre ellos, de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del orden Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, de forma tal que, en su artículo 4 establece la obligación para el Gobierno Nacional, de aumentar las remuneraciones de dichos servidores, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año.

Ahora bien, por disposición constitucional y legal, el ajuste salarial es de carácter obligatorio. Esta noción conlleva un significado de incremento; así lo ha señalado la Corte Constitucional, en Sentencia C-1433 de octubre de 2000 con ponencia del Dr. Antonio Barrera Carbonell en la cual expresó:

"Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la Ley 4^a de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente

el salario de los servidores públicos.

(...)

Estima la corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta no se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste de inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y específicamente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo Esta equivalencia debe ser real y permanente, conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de no contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor".

De esta forma, el ajuste salarial se efectúa reconociendo la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero y se actualiza año a año, así el reajuste del valor del salario se realizará de acuerdo al índice de precios al consumidor (IPC) y eventualmente a otros factores.

De otra parte, ha de considerarse que los incrementos anuales son retroactivos a partir del 1 de enero de cada año, pues así lo disponen los decretos expedidos sobre el particular y para el caso de las entidades territoriales, en los porcentajes que dispongan las autoridades competentes, sin desconocer los límites fijados por el Gobierno Nacional.

La jurisprudencia, ha expresado la necesidad de reconocer en aquellos salarios la pérdida de poder adquisitivo del dinero y efectuar el ajuste con base en el índice de precios al consumidor del año inmediatamente anterior, así se desprende de la Sentencia C-710/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, refiriéndose a empleados del Estado con salarios superiores al mínimo:

"Más aun, la Corte coincide con lo expuesto por el Procurador General de la Nación en el sentido de que el Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarios que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto, como el Ministerio Público lo dice, el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución" (Negrilla fuera de texto).

Respecto a los empleados públicos del orden nacional de la rama ejecutiva, se adelantó en el año 2021 la negociación del pliego presentado por los representantes de las centrales y federaciones sindicales de los empleados públicos, en el cual se acordó entre otros aspectos, que para el año 2022 el aumento salarial debe corresponder al incremento porcentual del IPC total en 2021 certificado por el DANE, más uno punto sesenta y cuatro por ciento (1.64%), el cual debe regir a partir del 1º de enero del presente año.

El incremento porcentual del IPC total de 2021 certificado por el DANE fue de cinco punto sesenta y dos por ciento (5.62%), en consecuencia, los salarios y prestaciones establecidos en el presente decreto se ajustarán en siete punto veintiséis por ciento (7.26%) para el año 2022, retroactivo a partir del 1º de enero del presente año.

Bajo ese entendido, el Gobierno nacional expidió para el período actual el Decreto 473 de 2022, que señala:

"ARTÍCULO 1. Campo de aplicación. El presente título fija las escalas de remuneración de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos correspondientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Establecimientos Públicos, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, demás instituciones públicas de la rama ejecutiva nacional y entidades en liquidación del orden nacional.

ARTÍCULO 2. Asignaciones básicas. A partir del 1º de enero de 2022, las asignaciones básicas mensuales de las escalas de empleos de las entidades de que trata el Artículo 1º del presente título serán las siguientes"

Con base en la normativa expuesta y para dar respuesta a su inquietud sobre la aplicación del incremento anual decretado por el Gobierno nacional a los empleados públicos vinculados al ICA, es necesario revisar la naturaleza de dicho Instituto con el ánimo de verificar primero si es aplicable el Decreto salarial antes enunciado.

Sobre el particular, es de precisar que, de acuerdo con el artículo 1º del Decreto 4765 de 18 de diciembre de 2008, el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es un Establecimiento Público del Orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, perteneciente al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, los establecimientos públicos hacen parte de la rama ejecutiva y por tal motivo,

les aplica el Decreto salarial 473 de 2022.

Por lo anterior, esta Dirección Jurídica concluye que, por disposición constitucional y legal, el ajuste salarial es de carácter obligatorio, razón por la cual los empleados públicos vinculados al Instituto Colombiano Agropecuario, ICA tienen derecho al incremento salarial establecido por el Gobierno nacional mediante Decreto anual, que para esta vigencia es el Decreto 473 de 2022, y el cual aplica a dicho Instituto por las razones antes expuestas.

Ahora bien, este Departamento Administrativo desconoce las razones por las cuales el Instituto no está reconociendo el incremento salarial y en todo caso carece de competencia para pronunciarse sobre el particular, pues es la Entidad la que tiene competencia para resolver las situaciones particulares de sus empleados y en todo caso serán los jueces de la república los que pueden determinar si hay alguna vulneración a los derechos de los empleados.

Por otra parte, en relación con su consulta sobre el reconocimiento de viáticos, me permito indicarle que al respecto, el Decreto 1083 de 2015, establece:

"ARTÍCULO 2.2.5.5.25. Comisión de servicio. Hace parte de los deberes de todo empleado la comisión de servicios y no constituye forma de provisión de empleos. Puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte conforme a las disposiciones legales sobre la materia y las instrucciones de gobierno, y el comisionado tiene derecho a su remuneración en pesos colombianos, así la comisión sea fuera del territorio nacional.

ARTÍCULO 2.2.5.5.26. Duración de la comisión de servicios. En el acto administrativo que confiera la comisión deberá expresarse su duración que podrá ser hasta por treinta (30) días, prorrogables por razones de servicio y por una sola vez hasta por treinta (30) días más. No estará sujeta al término antes señalado la comisión de servicios que se otorgue para cumplir funciones de inspección o vigilancia y las que por su naturaleza exijan necesariamente una duración mayor, a juicio del nominador. Queda prohibida toda comisión de servicio de carácter permanente".

(Subrayas fuera de texto)

Adicionalmente, el Decreto 1042 de 1978 consagra frente al término de la comisión de servicios, lo siguiente en su Artículo 65, lo siguiente:

"ARTÍCULO 65.- De la duración de las comisiones. Las comisiones de servicio se conferirán mediante acto administrativo en el cual se expresará el término de su duración, que no podrá exceder de treinta días. Dicho término podrá prorrogarse hasta por otros treinta días cuando fuere necesario por la naturaleza especial de las tareas que deban desarrollarse.

Sin embargo, a los funcionarios que desempeñen labores de inspección y vigilancia podrá otorgárseles comisiones de servicios sin sujeción al límite fijado en el inciso anterior.

Tampoco estarán sujetas a los términos de este Artículo las comisiones que por su naturaleza exijan necesariamente una duración mayor, a juicio del jefe del respectivo organismo. Queda prohibida toda comisión de servicios de carácter permanente".

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que la comisión de servicios hace parte de los deberes de todo empleado público, sin importar el tipo de vinculación de éste; en ese sentido, se considera que a un empleado público se le pueden conferir comisiones de servicio. De tal manera que, el mismo pueda ejercer sus funciones en lugares diferentes a la sede habitual de trabajo o atender transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular. Por regla general, las comisiones de servicio podrán conferirse hasta por 30 días, prorrogables por razones del servicio y por una sola vez, hasta por 30 días más.

Teniendo en cuenta lo anterior, en criterio de esta Dirección Jurídica, se considera que procedente otorgar comisión de servicios en un lugar diferente a la sede habitual de trabajo, siempre que sea con el fin de ejercer las funciones propias del empleo del cual es titular, y el término de duración de la misma, se especificará en el acto administrativo que lo autorice.

En el mismo sentido, respecto a las condiciones para el reconocimiento de los viáticos, el Decreto 1042 de 1978, señala:

"ARTÍCULO 61.-De los viáticos. Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos".

(Subrayado nuestro)

"ARTÍCULO 64. - De las condiciones de pago. Dentro del territorio nacional sólo se reconocerán viáticos cuando el comisionado deba permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión, fuera de su sede habitual de trabajo.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, sólo se reconocerá el cincuenta por ciento del valor fijado en el Artículo 62".

"ARTÍCULO 71. De los gastos de transporte. Los empleados públicos que deban viajar fuera de su sede de trabajo, en desarrollo de comisiones de servicio dentro del país o en el exterior, tendrán derecho al reconocimiento y pago de los gastos de transporte, de acuerdo con reglamentación especial del gobierno."

Por su parte, el Decreto 979 de 2021 "Por el cual se fijan las escalas de viáticos", establece:

"ARTÍCULO 2. Determinación del valor de viáticos. Los organismos y entidades fijarán el valor de los viáticos según la remuneración mensual del empleado comisionado, la naturaleza de los asuntos que le sean confiados y las condiciones de la comisión, teniendo en cuenta el costo de vida del lugar o sitio donde deba llevarse a cabo la labor, hasta por el valor máximo de las cantidades señaladas en el Artículo anterior.

Para determinar el valor de los viáticos se tendrá en cuenta la asignación básica mensual, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad.

Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, sólo se reconocerá hasta el cincuenta por ciento (50%) del valor fijado.

ARTÍCULO 3. Autorización de viáticos. A partir del 1 de enero de 2021, el reconocimiento y pago de viáticos será ordenado en el acto administrativo que confiere la comisión de servicios, en el cual se expresa el término de duración de la misma, de conformidad con lo previsto en el Artículo 65 del Decreto Ley 1042 de 1978.

No podrá autorizarse el pago de viáticos sin que medie el acto administrativo que confiera la comisión y ordene el reconocimiento de los viáticos correspondientes.

Los viáticos solo podrán computarse como factor salarial para la liquidación de cesantías y pensiones cuando se cumplan las condiciones señaladas en la letra i) del Artículo 45 del Decreto-ley 1045 de 1978.

Queda prohibida toda comisión de servicios de carácter permanente.

PARÁGRAFO 1. Los viáticos y gastos de viaje se les reconocen a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales del respectivo órgano, y cubren los gastos de alojamiento, alimentación y transporte cuando previo acto administrativo, deban desempeñar funciones en lugar diferente de su sede habitual de trabajo.

Por el concepto de viáticos se podrán cubrir los gastos de traslado de los empleados públicos y sus familias cuando estén autorizados para ello y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales.

(...)"

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que el reconocimiento y pago de viáticos es un derecho de los servidores que prestan sus servicios en un lugar diferente a su sede habitual de trabajo y cuya razón de ser es solventar los gastos adicionales en que incurre el comisionado por concepto de alojamiento, alimentación y transporte, y que no debe asumir de su propio peculio.

Así mismo, se precisa que son las entidades quienes deben fijar un valor para cada comisión, teniendo en cuenta los topes fijados por el Gobierno Nacional; en el evento que no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, se deberá reconocer el 50% sobre el valor fijado por la entidad

De acuerdo con el concepto anexo, los empleados públicos de las entidades como el ICA, en el caso que requieran cumplir con las funciones propias de su cargo o en actividades que le interesen a la entidad en lugar diferente a su sede habitual de trabajo, fuera del perímetro urbano, se considera procedente el otorgamiento de comisión de servicios con el correspondiente reconocimiento y pago de los viáticos y gastos de transporte, de conformidad con los criterios que se han dejado plasmados en el presente concepto.

No obstante, como quiera que no se evidencia una norma que regule a partir de que distancia debe otorgarse una comisión de servicios, corresponde a la entidad reglamentar al interior de la misma las circunstancias que dan lugar al otorgamiento de la comisión y el correspondiente reconocimiento y pago de gastos de transporte y viáticos cuando los empleados se deben desplazar fuera de la ciudad o en la zona rural donde se encuentra ubicada la sede de la entidad.

En todo caso, se reitera que es la entidad la competente para determinar si la situación en particular de los conductores que deban trasladarse, cumple con los requisitos establecidos por la ley para el reconocimiento de viáticos por comisión de servicios, la cual debe darse dentro del acto administrativo que confiere la misma.

Por lo antes expuesto y en atención a su consulta, se reitera que en virtud con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo carece de competencia para pronunciarse sobre las situaciones particulares que surjan a nivel interno de las entidades públicas, así como tampoco está facultado para emitir pronunciamiento sobre la legalidad de sus actuaciones, razón por la cual usted deberá remitirse directamente ante el ICA para que aclaren sus inquietudes acerca de la reducción del monto de los viáticos en las salidas de campo a San José del Guaviare, teniendo como base la normativa que se expuso a lo largo del presente concepto, y en caso que considere que existe alguna vulneración a sus derechos, podrá iniciar las actuaciones legales que considere pertinentes.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link «Gestor Normativo» donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto Ma. Camila Bonilla G.

Reviso: Harold I. Herreño.

Aprobó: Armando Lopez C

11602.8.4.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones.

Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, y se dictan otras disposiciones.

Reglamentario Único para el sector Función Pública.

“Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:32:11