



Concepto 210281 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000210281

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000210281

Fecha: 08/06/2022 09:56:46 a.m.

Bogotá D.C.

REF: CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DESARROLLO SOSTENIBLE. CAR. Régimen aplicable. Comisiones al exterior ¿Cuál es el procedimiento que debe adelantarse para otorgar una comisión de estudios al exterior a un empleado de una CAR? Rad: 20229000186832 del 03 de mayo de 2022.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, a través de la cual consulta sobre el procedimiento que debe adelantarse para otorgar una comisión de estudios al exterior a un empleado de una CAR; al respecto, me permito manifestar:

Naturaleza Jurídica - CAR.

Con relación a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Corte Constitucional mediante el Auto 047 de fecha 3 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, hizo el siguiente análisis:

“Recuérdese que hasta hace poco tiempo existió, al interior de esta Corporación, una divergencia de criterios en torno al tema de la naturaleza jurídica de las CAR pues existían pronunciamientos en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. A esa situación se hizo referencia en el auto 089A de 2009 en los siguientes términos:

“(…) en algunas oportunidades, [la Corte Constitucional] ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7), (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional

(…)

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló: La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias. Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho”.

En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corporación decidió, en el auto 089A de 2009, unificar su posición acogiendo la primera de las opciones descritas "por ser la que más se ajusta al texto constitucional (...) [ya que] no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional".

Desde entonces se entendió que las acciones de tutelas dirigidas contra las CAR deben ser repartidas a los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura pues el numeral 1 del artículo 1 del decreto 1382 de 2000 indica que así debe suceder con las autoridades públicas del orden nacional.

8.- Tiempo después de la expedición del auto 089A de 2009, se emitió el auto 124 de 2009. Como ya se explicó, en ésta providencia la Sala Plena reafirmó que el decreto 1382 de 2000 no determina la competencia en materia de tutela sino que establece reglas de reparto razón por la cual una equivocación en su aplicación no autoriza al juez a declararse incompetente para conocer del amparo. En concordancia con ello se indicó que cada vez que ello sucediera se revocaría de decisión judicial de incompetencia y se remitiría el expediente a la autoridad judicial a quien se repartió en primer lugar con el fin de que decidiera de forma inmediata, sin necesidad de determinar si en efecto se presentó o no un error en el reparto del mismo.

(...)

Frente a lo anterior, es preciso aclarar que la decisión aprobada por la Sala Plena en aquélla oportunidad, consistente en devolver el expediente al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, no se fundamentó, en realidad, en que se presentara una distribución caprichosa fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000 pues sólo hasta hace poco (auto 089A de 2009) esta Corte unificó su propio criterio en torno a la naturaleza jurídica de las CAR y el evento descrito sólo existiría si estuviera absolutamente clara la regla de reparto y, a pesar de ello, la oficina judicial decidiera desconocerla deliberadamente, como sucedería, por ejemplo, en el caso en el que se remitiera una acción de tutela contra la Corte Suprema de Justicia a una autoridad judicial diferente a ella misma. La razón para proceder en ese sentido fue la de ser consecuente con la postura adoptada en el auto 089A de 2009, según la cual la naturaleza jurídica de las CAR es la de entidad pública del orden nacional, y no dar, a este caso, un tratamiento distinto al que se ha ofrecido a casos similares en oportunidades anteriores." (Subrayado por fuera del texto original).

En los Autos anteriormente citados, la Corte Constitucional ha sostenido que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis porque:

No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7);

No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y

No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial.

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna.

La naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales reconoce su carácter de personas jurídicas públicas del orden nacional, sin negar que gozan de un régimen de autonomía que tiene sustento en el principio constitucional de autonomía, por el cual se les confirió a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso los ambientales, en un ámbito de autonomía, sin adscripción o vinculación a otras entidades públicas.

De conformidad con el anterior análisis, es viable concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no son entidades de la Rama Ejecutiva, al tenor de lo dispuesto en la Constitución, la Ley 489 de 1998 y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriormente referido.

Régimen aplicable.

La Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, respecto al ámbito de aplicación, señaló:

"ARTÍCULO 3. Campo de aplicación de la presente ley.

Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.

(...)

b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:

- En las corporaciones autónomas regionales.

(...)”

(Subrayado fuera de texto)

Y a su vez, refirió sobre la aplicación de las normas de administración de personal, lo siguiente.

“ARTÍCULO 55. Régimen de administración de personal. Las normas de administración de personal contempladas en la presente ley y en los Decretos 2400 y 3074 de 1968 y demás normas que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, se aplicarán a los empleados que presten sus servicios en las entidades a que se refiere el artículo 3 de la presente ley.”

PARÁGRAFO El personal de empleados públicos del Ministerio de Defensa Nacional de la Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en los demás aspectos de administración de personal, distintos a carrera administrativa, continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de la expedición de la presente ley.” (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anotado por la norma, las disposiciones de la Ley 909 de 2004 son aplicables entre otros, a los empleados que presten sus servicios en las corporaciones autónomas regionales y en ese sentido, al pertenecer a las entidades descritas en el artículo 3 *ibídem*, se les aplicará también las normas de administración de personal contempladas en esta Ley y en los Decretos 2400 y 3074 de 1968, y las demás que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, tales como el Decreto 1083 de 2015, que consagra la reglamentación sobre las comisiones.

Situaciones Administrativas - Comisiones al exterior.

En relación con la comisión de estudios, el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector Función Pública, establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.21 Comisión. El empleado se encuentra en comisión cuando cumple misiones, adelanta estudios, atiende determinadas actividades especiales en sede diferente a la habitual o desempeña otro empleo, previa autorización del jefe del organismo. La comisión puede otorgarse al interior del país o al exterior.”

ARTÍCULO 2.2.5.5.22 Clases de comisión. Las comisiones pueden ser:

(...)

b) Para adelantar estudios.

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.23 Competencia para conceder las comisiones. Cuando el funcionario comisionado sea un Ministro o Director de Departamento Administrativo, la comisión se conferirá mediante decreto ejecutivo.

Las comisiones se deben conferir por el nominador respectivo o su delegado, salvo las comisiones de estudios al exterior de los empleados públicos de las entidades del sector central y de las Entidades Descentralizadas, que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, las cuales serán conferidas mediante resolución motivada suscrita por el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Sector Administrativo respectivo.

Las comisiones de estudio o de servicio al exterior que se otorguen a servidores públicos pertenecientes a Entidades Descentralizadas que no reciban aportes del Presupuesto Nacional o a Instituciones Financieras Nacionalizadas, deberán ser autorizadas previamente por la Junta o Consejo Directivo o Superior, con el voto favorable de su Presidente.

Toda comisión de estudios o de servicios fuera del país, que se vaya a conferir a empleados de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con o sin cargo al erario público, requerirá de la previa autorización del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Las comisiones de estudio y de servicio al exterior de los superintendentes, gerentes, directores, presidentes o rectores de entidades centralizadas y descentralizadas de la rama ejecutiva del orden nacional, cuyo nombramiento sea de competencia del Presidente de la República, serán conferidas por el ministro o director de departamento administrativo cabeza de sector.

ARTÍCULO 2.2.5.5.24 *Contenido del acto administrativo que confiere la comisión. El acto administrativo que confiere la comisión señalará:*

El objetivo de la misma.

Si procede el reconocimiento de viáticos, cuando haya lugar al pago de los mismos.

La duración.

El organismo o entidad que sufragará los viáticos o gastos de transporte, cuando a ello haya lugar,

Número del certificado de disponibilidad presupuestal o fuente del gasto.

Este último requisito no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro.

ARTÍCULO 2.2.5.5.31 *Requisitos para otorgar la comisión de estudios. Las comisiones de estudios se pueden conferir al interior o al exterior del país, para que el empleado reciba formación, capacitación o perfeccionamiento en el ejercicio de las funciones propias del empleo del cual es titular, o en relación con los servicios o competencias a cargo del organismo o entidad donde se encuentre vinculado el empleado.*

Para el otorgamiento de la comisión de estudios, el empleado deberá cumplir los siguientes requisitos:

Estar vinculado en un empleo de libre nombramiento o remoción o acreditar derechos de carrera administrativa.

Acreditar por lo menos un (1) año continuo de servicio en la respectiva entidad.

Acreditar nivel sobresaliente en la calificación de servicios correspondiente al último año de servicio.

ARTÍCULO 2.2.5.5.32 *Derechos en la comisión de estudios. Durante la comisión de estudios el empleado tendrá derecho a:*

Percibir el salario y las prestaciones sociales que se causen durante la comisión.

A los pasajes aéreos, marítimos o terrestres.

Que el tiempo de la comisión se le cuente como servicio activo.

A los demás beneficios que se pacten en el convenio suscrito entre el empleado público y la entidad que otorga la comisión.

A ser reincorporado al servicio una vez terminada la comisión de servicios.

PARÁGRAFO 1. *La comisión de estudios al interior del país que se confiera dentro de la misma ciudad no dará lugar al pago de transporte. La comisión de estudios en ningún caso dará lugar al pago de viáticos.*

PARÁGRAFO 2. *La comisión de estudios no incluirá el pago de inscripción, matrícula y derechos de grado, salvo en casos excepcionales que determine el jefe del organismo, de acuerdo con las necesidades del servicio."*

ARTÍCULO 2.2.5.5.33 *Obligaciones del empleado en la comisión de estudios. El empleado público que se le confiera comisión de estudios al interior o al exterior deberá suscribir convenio mediante el cual se comprometa 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.

Suscribir póliza de garantía de cumplimiento que ampare la obligación anterior, por el término señalado 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 salarios y prestaciones sociales que el servidor pueda devengar durante el tiempo que dure la comisión, cuando es de tiempo completo.

Suscribir póliza de garantía de cumplimiento que ampare la obligación anterior, por el término señalado en el aparte anterior y un (1) mes más, y por el cincuenta (50%) del valor total de los gastos en que haya incurrido la entidad con ocasión de la comisión de estudios y los salarios y prestaciones sociales que el servidor pueda devengar durante la comisión, cuando esta es de medio tiempo.

Reintegrarse al servicio una vez termine la comisión.”

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.35 *Duración de la comisión de estudios. La duración de la comisión de estudios al interior o al exterior 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, acreditado con los certificados del respectivo centro académico.*

Si se trata 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.

Al vencimiento de la comisión el empleado deberá reintegrarse al servicio, de no hacerlo deberá devolver a la cuenta del Tesoro Nacional el valor total de las sumas giradas por la entidad otorgante, 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. De no hacerlo la entidad deberá hacer efectiva la póliza de cumplimiento.

Si el empleado comisionado se retira del servicio antes de dar cumplimiento a la totalidad del tiempo estipulado en el convenio, deberá reintegrar a la cuenta del Tesoro Nacional 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. De no hacerlo la entidad deberá hacer efectiva la póliza de cumplimiento.

La suscripción del convenio no implica fuero de inamovilidad del servicio, ni desconocimiento de los deberes y obligaciones que le asisten al servidor frente a la entidad.

ARTÍCULO 2.2.5.5.36 *Terminación anticipada de la comisión de estudios. La comisión de estudios podrá ser terminada en cualquier momento cuando, por cualquier medio, aparezca demostrado que el rendimiento en el estudio, la asistencia o la disciplina no son satisfactorios, o se han incumplido las obligaciones pactadas. En este caso, el empleado deberá reintegrarse a sus funciones en el plazo que le sea señalado y prestar sus servicios por el doble del tiempo de duración de la comisión, so pena de hacerse efectiva la garantía, lo anterior sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que haya lugar.”*

En los términos de la normativa transcrita, entre las situaciones en que puede encontrarse un empleado público, está la comisión, que puede ser para adelantar estudios en el interior del País o en el exterior; las cuales deberán conferirse con sujeción a las normas transcritas, debiendo ser conferida por la autoridad competente, mediante acto administrativo que señale expresamente, el objetivo de la misma, si procede el reconocimiento de viáticos cuando haya lugar al pago de los mismos, la duración, el organismo o entidad que sufragará los viáticos o gastos de transporte cuando a ello haya lugar, número de certificado de disponibilidad presupuestal o fuente del gasto, el cual no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro.

Entre los derechos que tiene el empleado público en comisión de estudios, encontramos el de percibir el salario y las prestaciones sociales que se causen durante la comisión; a los pasajes aéreos, marítimos o terrestres; que el tiempo de la comisión se le cuente como tiempo de servicio activo; a los demás beneficios que se pacten en el convenio suscrito entre el empleado público y la entidad que otorga la comisión; a ser reincorporado al servicio una vez terminada la comisión; y en ningún caso la comisión de estudios dará lugar al pago de viáticos, ni incluirá pago de inscripción, matrícula y derechos de grado, salvo en casos excepcionales que determine el jefe del organismo, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Conforme a lo expuesto, los empleados de carrera administrativa para acceder a una comisión con el fin de adelantar estudios, deberán cumplir con las condiciones y requisitos exigidos en la normativa transcrita, sin que la entidad esté obligada a conferir dicha comisión; pero una vez otorgada se le deberán garantizar los derechos indicados en las mencionadas disposiciones.

Por otro lado, frente a la autorización previa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que por intermedio de su Secretario General debe impartir para toda comisión de estudios o servicios fuera del país, que se pretenda otorgar con cargo a recursos del presupuesto nacional; se aclara que, para el caso en concreto de las Corporaciones Autónomas Regionales, como quiera que estas se consideran como entidades públicas del orden nacional que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que aunque hacen parte de la estructura Administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, no son entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva, la autorización previa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es requisito para tramitar una Comisión de estudios al exterior.

De acuerdo con lo anteriormente anotado, frente a sus interrogantes se concluye:

Las Corporaciones Autónomas Regionales no requieren autorización por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, ni de ninguna otra entidad pública, para tramitar una Comisión de Estudios al Exterior.

Las disposiciones de la Ley 909 de 2004 son aplicables entre otros, a los empleados que presten sus servicios en las corporaciones autónomas regionales y en ese sentido, al pertenecer a las entidades descritas en el artículo 3 *ibidem*, se les aplicará también las normas de administración de personal contempladas en esta Ley y en los Decretos 2400 y 3074 de 1968, y las demás que los modifiquen, reglamenten, sustituyan o adicionen, tales como el Decreto 1083 de 2015, que consagra la reglamentación sobre las comisiones.

No existe ninguna limitante, por cuanto la comisión de estudios no es una forma de proveer un empleo y con el otorgamiento de esta tampoco se modifica la nómina de la entidad; por lo tanto, conceder una comisión de estudios no está dentro de las prohibiciones consagradas en la Ley 996 de 2005.

Como se anotó en el numeral primero, las Corporaciones Autónomas Regionales no requieren autorización por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para otorgar una comisión de estudios.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link </eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Nataly Pulido

Revisó: Harold Herreño Suarez

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-05-22 00:06:14