



Función Pública

Concepto 192371 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000192371

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000192371

Fecha: 03/04/2024 10:55:47 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: Tema: SITUACIONES ADMINISTRATIVAS Subtemas: Comisión de servicios. Radicado: 20249000172212 de fecha 23 de febrero de 2024

"... Teniendo en cuenta que, conforme a la reglamentación vigente, para el cumplimiento de las necesidades del servicio, las entidades públicas pueden, a través de la comisión de servicios, asignar al personal de la planta de empleos el cumplimiento de sus funciones fuera de la sede habitual de trabajo con la consecuente obligación para la entidad del pago de los viáticos; o recurrir al desplazamiento del contratista para cumplimiento de obligaciones fuera de la sede habitual de ejecución contractual, según lo pactado en el contrato, con la obligación resultante para la entidad del reconocimiento de los gastos de desplazamiento, me permito solicitarles claridad sobre lo siguiente:

a) ¿La asignación de comisiones de servicio es un derecho o deber del servidor público?

b) ¿Existe criterio normativo, doctrinario o jurisprudencial que establezca que de manera preferente el cumplimiento de misiones, funciones, invitaciones o visitas de interés de las entidades públicas fuera de la sede habitual de trabajo o de ejecución contractual, deben ser asignado al personal de planta, a través de las comisiones de servicio, y no al personal contratista de prestación de servicios que tiene previsto en el contrato el desplazamiento para el cumplimiento del objeto contractual?

c) En caso de no existir lineamiento normativo en tal sentido ¿es potestativo de la autoridad encargada de dicha designación en la Entidad establecer cuál personal (servidor o contratista) deberá cumplir las misiones, funciones, invitaciones o visitas de interés de las entidades públicas fuera de la sede habitual de trabajo de ejecución contractual, sin que ello implique violación a normas laborales y/o de carrera administrativa?"

Me permito manifestarle lo siguiente:

De conformidad establecido en el Decreto [430](#) de 2016¹ 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 ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas

públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

El presente concepto se enmarca dentro de la función de asesoría y se funda en la presentación y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias, lo mismo que en la jurisprudencia relativa a la materia objeto de consulta.

A efectos de atender los cuestionamientos planteados, resulta pertinente citar las siguientes disposiciones:

En relación con la figura de la Comisión, el Decreto 1083 de 2015² señala:

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.*

1. De servicios.

2. Para adelantar estudios.

3. Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción o de periodo, cuando el nombramiento recaiga en un empleado con derechos de carrera administrativa.

4. Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales.

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.25. Comisiones de servicios. *La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.*

Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado, por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento.

(...)

ARTÍCULO 2.2.5.5.26 Duración de la comisión de servicios. *Las comisiones al exterior, se conferirán por el término estrictamente necesario para el cumplimiento de su objeto, más uno de ida y otro de regreso, salvo en los casos en que quien autoriza la comisión, considere que éstos no son suficientes para el desplazamiento al sitio donde deba cumplirse y su regreso al país, en cuyo caso podrá autorizar el término mínimo que considere necesario.*

La comisión de servicios al interior se otorgará hasta por el término de treinta (30) días hábiles, prorrogable por razones del servicio y por una sola vez hasta por treinta (30) días hábiles más.

No estará sujeta al término antes señalado la comisión de servicio 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.

ARTÍCULO 2.2.5.5.27 Derechos del empleado en comisión de servicios. El empleado en comisión de servicios en una sede diferente a la habitual tendrá derecho al reconocimiento de la remuneración mensual que corresponde al cargo que desempeña y al pago de viáticos y, además, a gastos de transporte, cuando estos últimos se causen fuera del perímetro urbano. El valor de los viáticos se establecerá de conformidad con los lineamientos y topes señalados en el decreto anual expedido por el Gobierno Nacional.

Cuando la totalidad de los gastos que genere la comisión de servicios sean asumidos por otro organismo o entidad no habrá lugar al pago de viáticos y gastos de transporte. Tampoco habrá lugar a su pago cuando la comisión de servicios se confiera dentro de la misma ciudad.

Si los gastos que genera la comisión son asumidos de forma parcial por otro organismo o entidad, únicamente se reconocerá la diferencia.

(...)

En lo que respecta a los contratos de prestación de servicios, la Ley 80 de 1993³, establece:

ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

3. Contrato de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Estos contratos no generan en ningún caso relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

PARÁGRAFO 1. A los contratos de consultoría, de prestación de servicios o de asesoría de cualquier clase, deberá anexarse certificación expedida por el jefe de la entidad, acerca de la inexistencia de personal de planta para desarrollar las actividades que se pretendan contratar.

Por su parte, el artículo 13 de la precitada Ley 80, dispone:

ARTÍCULO 13.- De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.

(...)

A su vez, el Decreto 1082 de 2015⁴, en su artículo 2.2.1.2.1.4.9., establece:

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.

Con fundamento en lo expuesto, los contratos de prestación de servicios son una modalidad que permite el desarrollo de actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad. Sólo pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o cuando requieran conocimientos especializados. En cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Política cuando autoriza que los particulares, temporalmente, desempeñen funciones públicas.

Por lo tanto, la responsabilidad y el cumplimiento por parte del contratista de prestación de servicios profesionales o de apoyo se encuentran pactados en las cláusulas del contrato suscrito con la administración. Como el objeto contractual, las obligaciones de cada una de las partes, las actividades a desarrollar, el término de ejecución del contrato, los informes o productos a entregar, las garantías que respaldan su ejecución, entre otros. En cumplimiento del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

Con base en lo hasta aquí expuesto, se procede a dar respuesta a las inquietudes planteadas en su consulta, en los siguientes términos:

PREGUNTA a) ¿La asignación de comisiones de servicio es un derecho o deber del servidor público?

RESPUESTA: De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.2.5.5.25 del Decreto 1083 de 2015, la Comisión de servicios constituye un deber de los funcionarios, que no puede ser rehusado.

PREGUNTA b) ¿Existe criterio normativo, doctrinario o jurisprudencial que establezca que de manera preferente el cumplimiento de misiones, funciones, invitaciones o visitas de interés de las entidades públicas fuera de la sede habitual de trabajo o de ejecución contractual, deben ser asignado al personal de planta, a través de las comisiones de servicio, y no al personal contratista de prestación de servicios que tiene previsto en el contrato el desplazamiento para el cumplimiento del objeto contractual?

RESPUESTA: En principio, no existe criterio normativo, doctrinario o jurisprudencial que establezca dicha distinción; no obstante, conforme a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los contratos de prestación de servicios, solo pueden celebrarse con personas naturales o jurídicas, cuando las actividades contratadas no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados; en tal sentido, si la administración cuenta dentro de su planta de personal, con funcionarios que pueden desarrollar una determinada actividad, no resultaría procedente la contratación de dichos servicios; salvo que se trate de atender necesidades que no pueden ser atendidas con el personal de planta disponible, siempre que se encuentre debidamente certificado por el área competente; en este evento, se deberá establecer con precisión cuales son los servicios que serán atendidos por el personal de planta y cuales, mediante contratos de prestación de servicios.

PREGUNTA c) En caso de no existir lineamiento normativo en tal sentido ¿es potestativo de la autoridad encargada de dicha designación en la Entidad establecer cuál personal (servidor o contratista) deberá cumplir las misiones, funciones, invitaciones o visitas de interés de las entidades públicas fuera de la sede habitual de trabajo de ejecución contractual, sin que ello implique violación a normas laborales y/o de carrera administrativa?"

RESPUESTA: Si bien la administración tiene la facultad para celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, para el desarrollo de actividades que no puedan ser atendidas por su personal de planta; en la planificación de la contratación, se deberá establecer, cuales son las necesidades que se pretende cubrir con el personal contratado y, en los respectivos contratos, deberán señalarse con precisión cuales son las obligaciones del contratista, en donde debe desarrollarlas y los términos para el reconocimiento de viáticos y gastos de viaje, en caso de requerir desplazamiento. En tal sentido, la determinación sobre a quién le corresponde cumplir las misiones, funciones, invitaciones o visitas de interés de las entidades públicas, fuera de la sede habitual de trabajo, se deberá establecer con base en criterios objetivos, previamente definidos, teniendo en cuenta la determinación sobre la cobertura de los servicios, la disponibilidad del personal de planta y de contratistas para atenderlos.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Gustavo Parra Martínez

Revisó. Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública
2. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública
3. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública
4. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Del Sector Administrativo de Planeación Nacional

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:03:47