



Función Pública

Concepto 33081 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública

20156000033081

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000033081

Fecha: 26/02/2015 05:45:14 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. Comisiones al exterior de servidores de INDUMIL. Rad. 20152060024282 del 9 de febrero de 2015.

En atención a la comunicación de la referencia, me permito dar respuesta a la misma en los siguientes términos:

PLANTEAMIENTO JURÍDICO:

¿Las comisiones al exterior de los trabajadores oficiales de INDUMIL deben ser autorizadas por la Presidencia de la República?

FUENTES FORMALES

1. Constitución Política.
2. Decreto 1050 de 1997.
3. Decreto 2004 de 1997.
4. Decreto 26 de 1998.
5. Directiva Presidencial No. 11 de 2002.

6. Circular 02 del 30 de agosto de 2010.

ANÁLISIS

1.- Con respecto a la noción de servidor público, el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia establece:

“ARTÍCULO 123.- Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

De acuerdo con lo anterior, los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado, pueden clasificarse como miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado.

6.2.2. Ahora bien, utilizando un criterio orgánico, el artículo 123 de la Carta señala que "son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios". (Subraya la Corte) A su turno, el artículo 125 ibídem establece que "(l)os empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley". Con base en estas dos normas, la Corte ha hecho ver que la noción de “servidor público” es un género que comprende diferentes especies, cuales son los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Estos últimos, como es sabido, no se vinculan a la Administración mediante situación legal y reglamentaria, sino mediante contrato de trabajo, al contrario de lo que sucede con los empleados públicos. La jurisprudencia también ha hecho ver que la anterior clasificación emana de la Carta misma, pero que ello no obsta para que el legislador pueda establecer nuevas denominaciones, clases o grupos de servidores públicos diferentes de las mencionadas, para lo cual está revestido de facultades expresas en virtud de lo dispuesto por el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política. Así pues, en virtud de lo dispuesto por el artículo 123 superior, debe concluirse que los empleados y trabajadores de las entidades descentralizadas, entre ellos los de las sociedades de economía mixta y los las empresas de servicios públicos, son servidores públicos, categoría dentro de la cual el legislador puede señalar distintas categorías jurídicas.

De otro lado, la Constitución también deja en manos del legislador el establecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, cuando en su artículo 124 indica que “La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.” Así pues, dado que según se ha examinado en las consideraciones precedentes de esta sentencia, tanto las sociedades de economía mixta como las empresas de servicios públicos son entidades descentralizadas pertenecientes a la Rama Ejecutiva, se tiene que las personas que les prestan sus servicios son servidores públicos, por lo cual el legislador puede señalar para ellos un régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Sin embargo, en ejercicio de la anterior facultad, el legislador encuentra límites que devienen directamente de la Carta, como aquellos que están dados por los artículos 126 y 127 superiores, que expresamente establecen ciertas inhabilidades e incompatibilidades aplicables a todos los servidores públicos.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional la noción de “servidor público” es un género que comprende diferentes especies, cuales son los miembros de las corporaciones públicas, los empleados públicos y los trabajadores oficiales, pero ello no obsta para que el legislador pueda establecer nuevas denominaciones, clases o grupos de servidores públicos diferentes de las mencionadas, por lo cual, en virtud de lo dispuesto por el artículo 123 superior, debe concluirse que los trabajadores oficiales son servidores públicos, categoría dentro de la cual el legislador puede señalar distintas categorías jurídicas.

2.- El Decreto 1050 de 1997 “por el cual se dictan disposiciones sobre comisiones en el exterior” en su artículo 1 establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 1°.- Del ámbito de aplicación. Las normas del presente Decreto se aplican 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 del Orden Nacional que tengan la calidad de servicios públicos."(sic) (subraya nuestra)

De acuerdo con lo anterior el ámbito establecido en el Decreto 1050 de 1997 se aplica a los servidores públicos incluidos los trabajadores oficiales.

Respecto a la competencia para otorgar comisiones al exterior de los servidores públicos del sector central y de las Entidades Descentralizadas que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, el Decreto 1050 de 1997 estableció lo siguiente:

"ARTÍCULO 4°. DE LA COMPETENCIA PARA OTORGAR COMISIONES. Las comisiones al exterior de los servidores públicos del sector central y de las Entidades Descentralizadas que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, serán conferidas mediante resolución motivada suscrita por el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual pertenezca el servidor o al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

Las comisiones 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.

En todo caso, cuando el funcionario comisionado sea un Ministro o Director de Departamento Administrativo, la comisión se conferirá mediante decreto ejecutivo.

Los actos que autoricen comisiones señalarán claramente el objeto de la misma, los viáticos aprobados, de conformidad con las disposiciones legales e indicarán el término de duración de las mismas, así como la persona o entidad que sufragará los pasajes cuando a ello hubiere lugar, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente.

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

En ningún caso, a las personas que se les otorgue comisión de servicios, de conformidad con las presentes disposiciones, se les podrá otorgar gastos de representación." (Subrayado fuera de texto)

Conforme lo anterior, las comisiones al exterior de los servidores públicos del sector central y de las Entidades Descentralizadas que reciban o no aportes del Presupuesto Nacional, eran conferidas por el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual pertenezca el servidor o al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo, mediante resolución motivada suscrita.

Posteriormente se expidió el Decreto 2004 de 1997 "por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1050 de 1997"; es de resaltar que el artículo 2 del citado decreto derogó los incisos 1, 2, 3 y 4 del artículo 3 del Decreto 1050 de 1997. Por lo tanto, no modificó ni derogó el artículo 4 del citado Decreto 1050.

La competencia para conceder las comisiones de servicio al exterior de los servidores públicos fue modificada con la expedición del Decreto 26 de 1998, por el cual se dictan normas de austeridad en el gasto público, el cual dispone:

"ARTÍCULO 16. Las comisiones de servicio al exterior de los servidores públicos de los órganos adscritos o vinculados serán conferidas por el jefe del órgano público respectivo.

Todas las demás comisiones, incluidas las del jefe del órgano adscrito o vinculado a que hace referencia el inciso anterior, continuarán siendo otorgadas de conformidad con las disposiciones vigentes.”

Conforme la anterior disposición, las comisiones de servicio al exterior de los servidores públicos de los órganos adscritos o vinculados serán conferidas por el jefe del órgano público respectivo.

Todas las demás comisiones, entre las que se encuentran la comisión de estudio y las del jefe del órgano adscrito o vinculado, continuarán siendo otorgadas de conformidad con las disposiciones vigentes. Es decir, que las comisiones de estudio al exterior y las de estudios y servicios del jefe del órgano adscrito o vinculado deben seguir siendo otorgadas por el Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual pertenezca el servidor o al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

De acuerdo con el anterior recuento se concluye que actualmente la competencia para otorgar comisiones de servicio al exterior radica en cabeza del jefe de cada organismo público respectivo; la comisión de estudio y las de estudios y servicios del jefe del órgano adscrito o vinculado, son de competencia del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo al cual pertenezca el servidor o al cual se halle adscrito o vinculado el respectivo organismo.

Ahora bien con la Directiva Presidencial No. 11 de 2002, sobre las autorizaciones de las comisiones al exterior: *“3. El Secretario General de la Presidencia de la República debe impartir autorización previa para toda comisión de estudios o servicios fuera del país que se pretenda otorgar con cargo a recursos del presupuesto nacional. Esta autorización es requisito para la expedición de los actos administrativos relacionados con las comisiones al exterior.”*

En la Circular de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República del 24 de Octubre de 2007 sobre el Trámite de Decretos y otras autorizaciones señaló:

“1. Comisiones al Exterior

No se podrá tramitar ningún decreto de comisión o de aceptación de invitación mientras no venga autorizado por parte del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin importar que involucre o no costos para el erario. Para tal efecto se ha venido utilizando un formato de autorización que facilita el trámite.”

En concordancia con lo anterior, la Circular 02 del 30 de agosto de 2010, se señala:

“Me permito reiterar que para efectos del trámite de decretos mediante los cuales se confieren comisiones de servicios y los que autoricen a los servidores públicos para aceptar invitaciones cuyos gastos sean sufragados por gobiernos extranjeros, entidades nacionales e internacionales, deberá radicarse en las oficinas de la Presidencia de la República con siete (7) días de antelación a la fecha de iniciación del evento respectivo.

Al proyecto de decreto debe adjuntarse la justificación firmada por el Ministro o Director de Departamento Administrativo, en el cual se indique la necesidad de la comisión o de atender la invitación, guardando estrecha relación con los fines o con las funciones inherentes al cargo que desempeña el servidor público”.

CONCLUSIONES:

De conformidad con el artículo 123 de la Constitución Política, y el campo de aplicación de los Decretos 1050 de 1997 y 26 de 1998, se infiere que las comisiones al exterior de los servidores públicos de las entidades adscritas y vinculadas a un Ministerio o Departamento Administrativo requieren de previa aprobación de la Secretaría General de la Presidencia de la República.

También requieren aprobación de la Secretaría General de la Presidencia de la República, las comisiones de los servidores públicos de las entidades descentralizadas que no reciben aportes del presupuesto nacional.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección, las comisiones al exterior de los trabajadores oficiales de INDUMIL deben ser autorizadas por parte de la Presidencia de la República, por cuanto el Decreto 1050 de 1997 aplica a todos los servidores públicos, y como quiera que los trabajadores oficiales se encuentran incluidos en la clasificación de servidores públicos, no resulta viable sustraerlos de dicha aprobación.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON

Directora Jurídica

Mercedes Avellaneda. MLH

600.4.8.

Fecha y hora de creación: 2026-02-08 23:49:53