

COMISION DE SERVICIO – Causales

Las comisiones pueden ser: a) De servicio, 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, o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado. B) Para adelantar estudios. C) Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario escalafonado en carrera administrativa, y D) Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

VIATICOS – Regulación legal / VIATICOS – Sólo se reconocen en caso de comisión de servicios / TRASLADO TEMPORAL DE REGISTRADORA EN EPOCA ELECTORAL – Modalidad de comisión de servicio. Viáticos. Reconocimiento. Derecho de igualdad. Irrenunciabilidad de derechos laborales

En el sistema general de administración de personal de los Servidores Públicos, los viáticos solamente se reconocen por comisión de servicios, más no por otra situación administrativa y, por una duración determinada de tiempo, no de manera indefinida, pues se busca compensar el desplazamiento temporal del empleado del lugar donde trabaja. Si bien, la Resolución No. 4145 de 22 de septiembre de 2000, fue dictada por el Registrador en uso de las atribuciones legales conferidas en el Artículo 4 del Decreto 1487 de 1986, era consecuente con el fin perseguido (garantizar el normal desarrollo de las elecciones), darle aplicación al Artículo 7, del mismo Decreto, el cual disponía de forma específica que: “El Registrador Nacional del Estado Civil, con el fin de garantizar el normal desarrollo de las elecciones, podrá otorgar comisiones de servicio a cualquier funcionario ...”, más aún, cuando la Circular No. 10 de febrero 18 de 1992, expresamente estableció que con el fin de garantizar el normal desarrollo electoral, los traslado efectuados durante dicho lapso de tiempo, debían realizarse bajo la modalidad de comisiones de servicio. No resulta justo, ni equitativo, que el funcionario tenga que sufragar gastos por un servicio que va a beneficiar al empleador, por cuanto ello viola el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales (art. 53 ib.), el principio de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1042 DE 1978 – ARTICULO 42 / DECRETO 1042 DE 1978 – ARTICULO 61 / DECRETO 1042 DE 1978 – ARTICULO 62 / DECRETO 1950 DE 1973 – ARTICULO 76 / DECRETO 1950 DE 1973 – ARTICULO 79 / DECRETO 1950 DE 1973 – ARTICULO 80 / DECRETO 1487 DE 1986 – ARTICULO 4 / DECRETO 1487 DE 1986 – ARTICULO 7 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 13 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 53

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "B"

Consejero ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá D.C., tres (3) de mayo de dos mil doce (2012).

Radicación número: 05001-23-31-000-2004-05597-01(2373-11)

Actor: CASTA MARLENE SOTO PEREZ

Demandado: REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 28 de febrero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que declaró no probada la excepción de caducidad y accedió a las súplicas de la demanda incoada por Casta Marlene Soto Pérez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

LA DEMANDA

Estuvo encaminada a obtener la nulidad del Oficio No. GTH-RC 2505 de 6 de mayo de 2004, a través del cual el Gerente de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil, negó a la demandante el reconocimiento y pago de viáticos por comisión de servicios prestados en el proceso de elección realizado entre el 25 de septiembre y el 13 de noviembre de 2000.

A título de restablecimiento del derecho, solicitó el reconocimiento y pago de los viáticos por comisión de servicios en traslado temporal del Municipio de Sabaneta al de Santafe de Antioquia – Departamento de Antioquia, por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre y 13 de noviembre de 2000, de conformidad con lo establecido en el Decreto 067 de 8 de enero de 1999. Y al cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Como hechos que sirvieron de sustento a las anteriores pretensiones narró los siguientes (fls. 16 a 22):

La actor labora al servicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el cargo de Registradora Municipal del Municipio de Sabaneta (Antioquia), desde el 1 de mayo de 1970.

Mediante Resolución No. 4145 de 22 de septiembre de 2000, expedida por el Registrador Nacional de la época, fue trasladada temporalmente del Municipio de Sabaneta al de Santafé de Antioquia (Antioquia), entre el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000, con el objeto de desarrollar, dirigir y coordinar las actividades del proceso electoral en este Municipio.

La Circular N°. 10 de 18 de febrero de 1992 dictada por el Registrador Nacional del Estado Civil, estableció que: "Con el fin de unificar criterios y procedimientos sobre los traslados temporales, de Registradores Municipales de la época electoral, solicito tener en cuenta que estos traslados se harán bajo la modalidad de Comisiones de Servicio por el tiempo estrictamente necesario para garantizar el normal desarrollo del debate electoral". (Fl. 4).

A su vez el Decreto 067 de 8 de enero de 1999, por el cual se fijan las escalas de viáticos, estableció en el artículo 1 las sumas correspondientes a las comisiones de servicio en el interior del país, determinando la escala de viáticos para los empleados públicos a que se refieren los literales a), b), y c) del artículo 1 de la Ley 4 de 1992.

Para el año 2000 el salario mensual que devengó correspondió a la suma de \$1.002.712 y conforme a la escala establecida en el artículo 1 del Decreto 067 de 1999, le correspondía la suma de \$75.900 por día pernotado y el 50% de esta suma por día no pernotado.

El 12 de noviembre de 2002, por medio de derecho de petición, reclamó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el pago de los viáticos causados por el traslado temporal al Municipio de Santa Fé de Antioquia durante 50 días, petición que fue negada según Oficio 3324 de mayo 12 de 2003.

El 5 de abril de 2004, solicitó nuevamente a la Registraduría el pago de los viáticos causados por el traslado temporal al Municipio de Santa Fe de Antioquia en el año 2000, la que fue de nuevo negada por medio de el Oficio GTH-RC 2505 de mayo 6 de 2004.

NORMAS VIOLADAS

Como disposiciones violadas cita las siguientes:

Artículos 2, 6, 87, 90 y 121 de la Constitución Política.

Decreto 067 de 1999.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

La Registraduría Nacional del Estado Civil contestó la demanda (fls. 47 a 54), y se opuso a las pretensiones con la siguiente argumentación:

Para la época en la que se llevó a cabo el traslado temporal de la actora (22 de septiembre de 2000), estaba vigente el Decreto 1014 de 2000 (Art. 36), el cual estableció los traslados temporales con el mismo cargo y la misma asignación salarial devengada por el funcionario.

No existe razón para afirmar que el traslado temporal se hizo bajo la modalidad de comisión de servicios de acuerdo con la Circular No. 10 de 18 de febrero de 1992.

Si bien la demandante para el año 2002 devengaba un salario mensual de \$1.002.712, no es cierto que conforme a la escala de viáticos le correspondiera \$75.000 por día pernoctado y el 50% de esta suma por día no pernoctado, pues no existe disposición legal que contemple el pago del auxilio de traslado temporal.

La Resolución 4145 de septiembre 22 de 2000, ordenó el traslado temporal de la demandante del 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000 del

Municipio de Sabaneta al de Santafé de Antioquia, con el mismo cargo y asignación salarial devengada hasta el momento.

Este traslado se fundamentó en las atribuciones conferidas por el artículo 4 del Decreto 1487 de 1986. No existe ninguna norma de carácter general o especial que prohíba al Registrador Nacional del Estado Civil, trasladar temporalmente a un funcionario escalafonado en carrera administrativa, a otro cargo en el que tenga la misma asignación mensual devengada.

Los traslados temporales se fundamentan en lo estipulado en el artículo 36 del Decreto Ley 1014 de 2000, el cual expresa:

“Artículo 36. Durante el proceso de programación y realización de elecciones o de votaciones por efecto de los mecanismos de participación ciudadana, en atención a la necesidad del servicio, el Registrador Nacional del Estado Civil estará facultado para ordenar traslados de los empleados de la entidad en todo el territorio nacional, los cuales, salvo fuerza mayor o caso fortuito, deberán ser aceptados por el empleado así trasladado. El no acatamiento de tal decisión constituye causal de mala conducta.”

A su vez el Decreto 1042 de 1978 establece las normas que regulan las comisiones de servicio para los empleados públicos, y estipula en el artículo 65, que las comisiones tendrán una duración que no podrá exceder de 30 días, término que podrá prorrogarse hasta por uno igual, cuando fuere necesario por la naturaleza especial de las tareas que deban desarrollarse.

El Artículo 62 del Decreto 721 de 1978, establece que cuando un funcionario fuere nombrado con carácter permanente para ocupar un cargo en otro municipio, tendrá derecho al reconocimiento de pasajes y al pago de un auxilio de traslado equivalente a la mitad del sueldo básico.

Las disposiciones antes mencionadas se refieren únicamente a los traslados de carácter permanente y no a los temporales, que están regulados por el Artículo 36 del Decreto Ley 1014 de 2000.

Propuso las excepciones de: i) carencia absoluta del derecho, teniendo en cuenta que el traslado de la demandante fue realizado con fundamento en el artículo 36 del Decreto 1014 de 2000; y ii) Caducidad ya que a la fecha de la presentación de la demanda (11 de agosto de 2004), la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encontraba caducada, de acuerdo con el término estipulado en el artículo 136 del C.C.A.

LA SENTENCIA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, declaró no probada la excepción de caducidad propuesta y accedió a las súplicas de la demanda con la siguiente argumentación. Folios 97 a 102.

Previo al examen de fondo estudió la excepción de caducidad propuesta.

De acuerdo a las pruebas obrantes en el proceso, estableció que a la demandante se le dirigieron tres comunicaciones en respuesta a la solicitud de viáticos. La primera correspondiente al 26 de diciembre de 2002, de la que no es posible concluir que se trate de un Acto Administrativo, pues no crea, modifica, o extingue derecho alguno, ya que solo indica que la solicitud fue trasladada a la oficina jurídica para establecer el rubro por el cual se atenderá la petición.

Una segunda respuesta de 13 de mayo de 2003, informándole que no se constituyó la disponibilidad presupuestal antes de constituirse el acto, y por tanto no es posible atender la solicitud, invitando a la peticionaria a realizar la solicitud para la conciliación presupuestal. Respuesta que no puede considerarse un acto jurídico, ya que no crea, modifica, o extingue derecho alguno.

Y la tercera comunicación de mayo 10 de 2004, que niega tácitamente el reconocimiento y pago de los viáticos de la demandante, por lo que constituye un Acto Administrativo.

Concluye que si bien la demandante presentó una solicitud el 12 de noviembre de 2002, el acto ficto negativo no tiene término de caducidad. En este sentido el Consejo de Estado en Auto 1660, de octubre 28 de 1999, M.P. Ana Margarita Olaya Forero, se pronunció así:

“...Ahora bien, el artículo 44 de la citada Ley 446 dispuso que la acción sobre actos presuntos que resuelven un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo, es decir, los regulados por el artículo 60 del C.C.A., y aunque no mencionó expresamente la situación de los actos fictos producto del silencio de la administración respecto de la petición inicial, debe entenderse que el espíritu del legislador fue sustraer del término de caducidad todos los actos originados por el silencio de la administración, pues si el silencio de la administración frente a los recursos no está sometido a término de caducidad alguno, tampoco puede estarlo el silencio frente a la petición; si bien la Ley no dijo nada al respecto, no encuentra la Sala ninguna razón jurídica ni lógica para considerar que los actos regulados por el artículo 40 del C.C.A. quedaron por fuera de esta previsión.

Lo anterior puede afirmarse con mayor razón, si se tiene en cuenta que la nueva disposición contempla cuatro momentos a partir de los cuales debe contarse el término de caducidad: la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, y los actos presuntos, como es obvio, no pueden enmarcarse en ninguna de estas situaciones....”

Señala que la comunicación por medio de la cual se negó el reconocimiento y pago de viáticos es de 10 de mayo de 2004 y la demanda fue presentada el 5 de agosto de 2004, es decir que la acción fue impetrada dentro de los cuatro meses señalados por la norma.

Conforme a la Circular No. 10 de 18 de febrero de 1992, el traslado de la demandante en calidad de Registradora del Municipio de Sabaneta, debió realizarse bajo la modalidad de comisión de servicios.

El artículo 54 del Decreto Ley 721 de 1978, consagra el reconocimiento y pago de viáticos a los empleados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en comisión de servicios.

Y el Decreto 67 de 1999, que fijó la escala de viáticos para los empleados públicos señalados en el artículo 1 de la Ley 4 de 1992, para declarar la nulidad del acto acusado y ordenar la cancelación de los viáticos correspondientes a la comisión de servicios, conforme a los artículos 56 y

58 del Decreto ley 721 de 1978, de acuerdo con la remuneración mensual devengada por la demandante, a partir del día trigésimo primero, con un descuento del 10% sobre la cuantía diaria asignada.

EL RECURSO

La parte demandada interpuso recurso de apelación contra el anterior proveído (fls. 104 a 109), con la siguiente sustentación:

Disiente del fallo de primera instancia, ya que las pretensiones de la demandante están basadas en un traslado entre Registradores Municipales, y no en una comisión de servicios, hecho que de acuerdo con las normas y jurisprudencia contenciosa, considera fue el que se presentó en el caso de la actora, sin que pueda darse aplicación al contenido de la Circular No. 10 de febrero 18 de 1992, pues al momento de los hechos la normatividad vigente era el Decreto 1014 de 2000, el cual en el artículo 36, definió que la situación presentada durante el proceso de programación y realización de elecciones o de votaciones, era un traslado entre empleados de la entidad a nivel nacional.

Indica que una cosa es la comisión de servicios, y otra el traslado temporal y el definitivo, los que se dan en virtud de las normas trazadas por la Administración, cuya inobservancia puede materializarse en la extralimitación de funciones, desviación de poder u otra situación que pondría en entredicho a la entidad.

Según lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 1014 de 2000, no hay descripción de reconocimiento económico, para los traslados temporales por necesidad del servicio en periodo electoral, y les corresponde a los registradores municipales rotarse en procura de un fin superior, al garantizar la imparcialidad y transparencia en el proceso electoral.

Refuta la aplicación dada al inciso 3 del artículo 2 del Decreto 4411 de 2004, ya que se trata de una norma de carácter general, mientras que el artículo 36

del Decreto 1014 de 2000, es norma de carácter especial, que prevalece sobre la general, y que debió emplearse en el caso en cuestión.

Reitera que el origen del traslado de la demandante como Registradora del Municipio de Sabaneta a otro Municipio, se debió a un traslado temporal, según lo dispuso la ley y la normatividad aplicable para la época de los hechos y no a una comisión de servicios. Y que los traslados no dan lugar al reconocimiento de viáticos, teniendo en cuenta que estos solo se otorgan durante las comisiones de servicio.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir, previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Debe la Sala determinar si se ajusta a la legalidad el Oficio GTH –RC 2505 de 6 de mayo de 2004, expedido por la Gerente de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante el cual le negó a la actora el reconocimiento y pago de los viáticos solicitados por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre y el 13 de noviembre de 2000.

ACTOS ACUSADOS

- **Oficio No. GTH-RC 2505 de 6 de mayo de 2004 (fl. 10), a través del cual el Gerente de Talento Humano de la Registraduría Nacional del Estado Civil, negó el reconocimiento y pago de los viáticos por comisión de servicio prestados a la Registraduría Nacional, en el proceso de elección realizado en el año 2000 por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000.**

DE LO PROBADO EN EL PROCESO.

Por medio de la Resolución No. 4145 de 22 de septiembre de 2000 (fl. 2), el Registrador Nacional del Estado Civil, resolvió trasladar temporalmente a la demandante del Municipio de Sabaneta al Municipio de Antioquia, por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000, desempeñando el mismo cargo.

A folios 6 y 7 obra copia del derecho de petición de 12 de noviembre de 2002, a través del cual la demandante solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil, el pago de los viáticos por el traslado temporal realizado en el año 2000.

El 25 de noviembre de 2002 el Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad accionada, le comunicó a la demandante que por medio del oficio OJ-6132-02, se le dio traslado al derecho de petición de 2002, al Gerente de Talento Humano, quien lo responderá. Y el 26 de diciembre de 2002, el Coordinador de Salarios y Prestaciones de la Registraduría Nacional, le comunicó de nuevo a la accionante el traslado del derecho de petición a la oficina jurídica de la entidad, con el fin de determinar el rubro por el cual se atenderá la solicitud (fls. 8 y 9).

El Gerente de Talento Humano de la Registraduría Nacional, el 12 de mayo de 2003, en respuesta a la solicitud de pago de viáticos elevado por la accionante, le avisó que: “presupuestalmente no es posible atender dicha solicitud, ya que no se constituyó la disponibilidad presupuestal antes de producirse el acto de traslado...” Folio 11.

A través de Oficio GTH-RC de 6 de mayo de 2004, el Gerente de Talento Humano (fl. 10), le informó a la demandante que: “...sobre la solicitud de conciliación para el reconocimiento y pago de viáticos por comisión de servicios prestados a la Registraduría Nacional, en el proceso de elección realizado en el año 2000 por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000, no es posible cancelarle el valor

correspondiente al pago de viáticos teniendo en cuenta que la acción para este caso se encuentra caducada.”

Por medio de la Circular No. 10 de 18 de febrero de 1992, el Registrador Nacional del Estado Civil indicó (fl. 4):

“...Con el fin de unificar criterios y procedimientos sobre los “traslados temporales” de Registradores Municipales, en época electoral, solicito tener en cuenta que estos traslados se harán bajo la modalidad de “comisiones de servicios” por el tiempo estrictamente necesario para garantizar el normal desarrollo del debate electoral...”

Normatividad Aplicable.

De los Viáticos.

Han sido reiterados los pronunciamientos¹ de esta Corporación, en los que se ha conceptualizado sobre los “viáticos”, es así como en Sentencia de 19 de abril de 2007, Radicación No. 25000-23-25-000-1998-02115-01(3549-04), Actor: Julio Álvarez, M.P. Jesús María Lemus Bustamante, se dijo:

“(...)En nuestro ordenamiento jurídico el viático es considerado como un estipendio, un factor salarial², que tiene por finalidad cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio³. Así los viáticos tienden a compensar los gastos que causa a un empleado o trabajador el desplazamiento temporal del lugar donde trabaja para ir a otro sitio donde tiene que soportar costos adicionales de alojamiento y alimentación principalmente.(...)”

El Artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 prevé que los viáticos percibidos por los funcionarios en comisión constituyen salario, y tendrán derecho a ellos los

¹ [Sentencia de 4 de junio de 2009, Radicado No. 2004-01973-01\(2091-07\), Actor: Clara López Obregón, M.P. Gustavo Gómez Aranguren](#)

² Sentencia C- 221 de 1992 de la Corte Constitucional “Los viáticos son factor de salario (Art. 42 literal h del Decreto 1042 de 1978), sólo si se reciben en forma habitual y periódica; de lo contrario no constituyen salario”

³ Sentencia C- 108 de 1995 de la Corte Constitucional.

empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios (Artículo 61), los cuales se fijarán según la remuneración mensual que corresponda al empleo del funcionario que deba viajar en comisión (Art. 62); 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 (Art. 64); 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 (Art. 65).

En el sistema general de administración de personal de los Servidores Públicos, los viáticos solamente se reconocen por comisión de servicios, más no por otra situación administrativa y, por una duración determinada de tiempo, no de manera indefinida, pues se busca compensar el desplazamiento temporal del empleado del lugar donde trabaja.

En sentencia de 9 de septiembre de 1992, Radicado No. 3526, Actor: Edgardo Insignares Carroll, M.P. Dolly Pedraza de Arenas, distinguió, para efectos del reconocimiento de viáticos, las figuras del encargo y de la comisión de servicios y precisó que en el régimen general de administración de personal sólo se reconocen viáticos cuando hay de por medio una comisión de servicios. Al respecto sostuvo lo siguiente:

"El artículo 34 del decreto 1950 de 1973 dice que "hay encargo cuando se designa temporalmente a un empleado para asumir total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo".

Por su parte, el artículo 75 del decreto 1950 de 1973 dispone que:

"El empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular".

Es evidente que se trata de dos figuras diferentes pues mientras que en la comisión, el funcionario ejerce "funciones propias" del cargo del que es titular pero en "lugares diferentes a su sede habitual" como acontece cuando se comisiona a un funcionario para que adelante una investigación disciplinaria en un sitio diferente a su sede de trabajo o a un abogado para que intervenga en un proceso judicial fuera de su sede, en el encargo se asumen funciones de otro empleo vacante, del cual debe tomarse posesión.

De tal manera que no puede confundirse el "encargo" que es una forma de provisión de empleos, con la "comisión de servicios" que es el propio ejercicio del empleo en lugares diferentes a la sede del cargo, por un tiempo limitado, nunca de carácter permanente pues lo prohíbe el artículo 80 del Decreto 1950 de 1973.

En el sub - exámine es claro que si en el acto administrativo atacado se dispuso "encargar" al accionante del empleo de Administrador de Aduanas de Ipiales, desvinculándolo de las funciones propias de su cargo y fue en Ipiales en donde, previa posesión, desempeñó las nuevas funciones, no se puede afirmar que se trató de una comisión de servicios que como ya se precisó se refiere al ejercicio de funciones propias en sede diferente a la habitual del cargo que se ejerce.

Y no tratándose de una comisión de servicios como bien lo dijo el Tribunal, el accionante no tenía derecho a percibir viáticos pues estos emolumentos están previstos para la comisión de servicios, según lo dispone el artículo 61 del decreto 1042 de 1978”.

El Decreto Ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil, dispone:

“Art. 22. A los empleados se les podrá otorgar comisión para los siguientes fines: para cumplir misiones especiales conferidas por sus superiores; para seguir estudios de capacitación; para asistir a reuniones, conferencias, seminarios y para realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presten sus servicios; para ejercer las funciones de un empleo de libre nombramiento y remoción cuando la comisión recaída en un funcionario escalafonado en carrera...”

“Art. 23. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia total o definitiva del titular.

Cuando se trate de ausencia temporal, el encargo podrá conferirse hasta por el término de aquella y en caso de vacante definitiva, hasta por un plazo máximo de tres (3) meses. Vencido éste término el encargado cesará automáticamente en el ejercicio de tales funciones y el empleo deberá proveerse de acuerdo a los procedimientos normales.”

El Decreto 1950 de 1973, por el cual se reglamentan los Decretos -Leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración de personal civil, en los artículos 75, 76, 79 y 80 establecen que el empleado se encuentra en comisión cuando, “por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular”.

También señala que las comisiones pueden ser⁴:

- a- De Servicio, 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, o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.
- b- Para adelantar estudios.
- c- Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario escalafonado en carrera administrativa, y
- d- Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas.

Por su parte los Artículos 79 y 80 establecen en cuanto a la comisión de servicio, que esta hace parte de los deberes de todo empleado y no constituye una forma de provisión de empleos, que puede dar lugar al pago de viáticos y gastos de transporte conforme a las disposiciones legales sobre la materia y las instrucciones del gobierno, y el comisionado tiene derecho a su remuneración en pesos colombianos, así la comisión sea fuera del territorio nacional. También señala que la comisión tendrá una duración de treinta días prorrogables por una sola vez, hasta por treinta (30) días más, salvo para aquellos empleos que tengan funciones específicas de inspección y vigilancia.

Conforme con la normatividad expuesta la comisión de servicios se encuentra instituida para que el empleado ejerza funciones atinentes al

cargo, en lugar diferente al de sus actividades habituales o permanentes, o para que cumpla misiones especiales, asista a reuniones, conferencias, realice visitas de observación que sean de interés de la Administración y se relacionen o tengan afinidad con los servicios prestados, entre otros.

Las comisiones generan el pago de viáticos que serán cubiertos por la Administración Pública, del presupuesto respectivo, conforme con las disposiciones legales y los reglamentos respectivos.

Caso Concreto:

El Registrador Nacional del Estado Civil, haciendo uso de la facultad conferida en el Artículo 4 del Decreto 1487 de 1986, expidió la Resolución No. 4145 de 2000, a través de la cual ordenó el traslado temporal de la actora como Registradora Municipal de Sabaneta al Municipio de Antioquia, desde el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000.

El artículo 36 del Decreto 1014 de 2000⁵, disponía:

“ARTICULO 36. TRASLADOS. <Derogado tácitamente por la Ley 1350 de 2009> en el proceso de programación y realización de elecciones o de votaciones por efecto de los mecanismos de participación ciudadana, en atención a la necesidad del servicio, el Registrador Nacional del Estado Civil estará facultado para ordenar traslados de los empleados de la entidad en todo el territorio nacional, los cuales, salvo fuerza mayor o caso fortuito, deberán ser aceptados por el empleado así trasladado. El no acatamiento de tal decisión constituye causal de mala conducta.”

Tal como lo expuso el A quo, el traslado temporal de la actora era posible de realizar a través de comisión de servicios, por disposición expresa del artículo 7 del Decreto 1487 de 1986, cuyo tenor literal es el siguiente:

“ARTÍCULO 7o. El Registrador Nacional del Estado Civil, con el fin de garantizar el normal desarrollo de las elecciones, podrá otorgar comisiones de servicio a cualquier funcionario, hasta por término no mayor de seis (6) meses para ejercer temporalmente las funciones que él determine.”

⁴ [Artículo 76 Decreto 1950 de 1973](#)

⁵ Derogado tácitamente por la Ley 1350 de 2009

Aunado al hecho de que la Circular No. 10 del 18 de febrero de 1992, especificó tener en cuenta que los traslados realizados durante la época electoral, debían tenerse como “comisiones de servicios”, durante el tiempo que durara dicha actividad.

Si bien, la Resolución No. 4145 de 22 de septiembre de 2000, fue dictada por el Registrador en uso de las atribuciones legales conferidas en el Artículo 4 del Decreto 1487 de 1986, era consecuente con el fin perseguido (garantizar el normal desarrollo de las elecciones), darle aplicación al Artículo 7, del mismo Decreto, el cual disponía de forma específica que: “El Registrador Nacional del Estado Civil, **con el fin de garantizar el normal desarrollo de las elecciones, podrá otorgar comisiones de servicio a cualquier funcionario...**” (negrilla fuera de texto), más aún, cuando la Circular No. 10 de febrero 18 de 1992, expresamente estableció que con el fin de garantizar el normal desarrollo electoral, los traslados efectuados durante dicho lapso de tiempo, debían realizarse bajo la modalidad de comisiones de servicio.

Y es que no es admisible entender que se trato de un simple traslado temporal, como lo pretende hacer ver la entidad accionada, pues era posible, que la demandante continuara ejerciendo su función de Registradora Municipal en comisión de servicios, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1487 de 1986, como ya se dijo.

No resulta justo, ni equitativo, que el funcionario tenga que sufragar gastos por un servicio que va a beneficiar al empleador, por cuanto ello viola el derecho a la igualdad (art. 13 C.P.) la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales (art. 53 ib.), el principio de remuneración proporcional a la cantidad y calidad del trabajo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966,⁶ en cuanto consagra que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas”.

⁶ Que entró en vigor el 3 de enero de 1976 , aprobado por Colombia mediante la Ley 74 de 1.968 y ratificado el 29 de octubre de 1969

En efecto, como se explicó inicialmente, la ley establece el reconocimiento y pago de gastos de permanencia (viáticos) para cumplir actividades relacionadas con el cargo que se desempeña o funciones especiales fuera de la sede. La normatividad en este caso es taxativa y debe aplicarse de forma favorable al trabajador.

Acorde con lo expuesto por el A-quo y lo analizado en la normatividad aplicable al caso, la demandante tiene derecho al pago de los viáticos reclamados, por el periodo comprendido entre el 25 de septiembre al 13 de noviembre de 2000, por las razones que anteceden se confirmará el proveído impugnado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA

CONFÍRMASE la sentencia de 28 de febrero de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquía, que accedió a las pretensiones de la demanda incoada por Casta Marlene Soto Pérez contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE EL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL DE ORIGEN. CÚMPLASE.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la presente sesión.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PAEZ

GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA