



Bogotá D.C., 14 de mayo de 2004  
OJ110-435

218-3-20448  
NUR-218-3-20448  
110.042.2004

**PARA:** Dra. MARTHA SÁNCHEZ RÍOS  
Auditora Delegada para la Vigilancia de la Gestión Fiscal

**DE:** AMPARO QUINTERO ARTURO  
Jefe Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud de concepto: asignación de viáticos en entidades territoriales, marco legal aplicable y competencia

**REFERENCIA:** NUR-218-3-20448 de 5 de mayo de 2004

Apreciada Doctora,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas en el oficio de la referencia.

#### 1.- LA CONSULTA.-

En su comunicación de fecha 5 de mayo se informa que, en desarrollo del control de calidad que se realiza sobre los informes de auditoría elaborados por las Gerencias Seccionales, se ha podido advertir que en la mayoría de contralorías territoriales se vienen reconociendo y pagando viáticos por encima de los límites autorizados por el Gobierno Nacional; algunos de ellos corresponden al doble de los autorizados para los empleados públicos del orden nacional y se fundamentan en actos de carácter local proferidos por las corporaciones de elección popular (asambleas y concejos).

Se cita como un ejemplo de esta situación el caso ocurrido en el departamento del Huila, en donde conforme a lo establecido en ordenanza proferida por la asamblea departamental, se reconocen y pagan viáticos a una tarifa que equivale aproximadamente al 300% del valor autorizado.

Se comenta en el escrito que en relación con este tema la señora Auditora ya tuvo oportunidad de ejercer el control fiscal de advertencia y en carta dirigida a todos los contralores territoriales se indicó respecto del reconocimiento y pago de

1  
Vice Auditor  
14.5.04  
5702

viáticos en los departamentos, distritos y municipios es necesario observar los límites máximos establecidos por el Gobierno Nacional.

Partiendo de estas premisas, la Auditora Delegada para la Vigilancia Fiscal solicita definir qué autoridad es la competente en el nivel territorial para señalar las tarifas respectivas y la forma de su liquidación cuando no se pernocta, así como emitir concepto que permita unificar el tratamiento y procedimiento que deberá seguirse ante esta clase de irregularidades advertidas en desarrollo del proceso auditor.

A la consulta se han adjuntado fotocopias simples de los documentos que se relacionan a continuación:

- **Decreto 1310 de 1990** "Por el cual se fijan las normas que regulan la administración de los funcionarios públicos al servicio de la administración central departamental", proferido por el Gobernador del Departamento del Huila.

A partir del artículo 45 de este Decreto se regula lo relativo al reconocimiento de viáticos; en estos artículos se fijan las siguientes reglas: 1. Se fija como límite mensual para el pago de viáticos a 10 días por funcionario; 2.- Se sujeta el pago a la existencia de acto administrativo de comisión suscrita por el Jefe del respectivo organismo previa imputación presupuestal; 3.- Se ordena fijar su cuantía conforme a la asignación básica mensual que corresponda al nivel y grado del funcionario que deba viajar en comisión de servicios, conforme a la tarifa que establezca cada año la ordenanza departamental que fija el régimen salarial de los empleados del departamento; 4.- Se ordena reducir el monto de los viáticos a un 50% en 3 supuestos (cuando no se pernocta fuera de la sede de trabajo, cuando se determine que el comisionado debe alojarse en dependencias del departamento y, cuando se suministra a los comisionados alojamiento y/o alimentación y así lo hayan manifestado a la administración); 5.- se reduce el reconocimiento de viáticos a un 25% de la tarifa fijada en determinados eventos (comisión se desarrolla a menos de 50 Kms del área urbana de la sede de trabajo) y, 6.- Se reconoce el derecho al pago de gastos de transporte, salvo en los eventos en que la comisión se deba desarrollar en las áreas urbanas de las ciudades o municipios.

- **Ordenanza No. 005 de 2001**, "Por medio de la cual se establecen las escalas de remuneración de los empleos de la Contraloría Departamental del Huila y se dictan otras disposiciones", proferida por la Asamblea de ese departamento. En su artículo 3º se establecen las escalas de viáticos que pueden ser percibidas por los funcionarios del organismo fiscalizador.

- **Ordenanza No. 071 de 2001**, "Por la cual se establece la remuneración para las diferentes categorías de empleo de la administración central y descentralizada del Departamento del Huila y se dictan otras disposiciones", proferida por la asamblea del departamento del Huila.

En esta ordenanza se fija la escala de viáticos para los servidores del departamento, que serían aplicables a partir del 1º de enero de 2002, indicando que en el evento en que las comisiones debieran cumplirse por fuera del departamento los viáticos se pagarían en cuantía doble y, dentro de ese territorio pero sin pernoctar, hasta el 50% del valor del viático diario. En el acto se prevé el mecanismo de ajuste de acuerdo con el porcentaje de incremento autorizado para la referida vigencia.

- **Resolución No. 001 de 2002**, "Por la cual se reajustan las escalas de remuneración para los empleos de la Contraloría Departamental del Huila y se dictan otras disposiciones", proferida por la Contralora Departamental y de aplicación para el organismo fiscalizador a partir del 1º de enero de 2002. En el artículo 7º de este acto se fija el valor diario de los viáticos que a partir del grado de profesional son fijados por debajo (diferencia mínima) de los autorizados por la asamblea para el resto de empleos del departamento.
- **Ordenanza No. 059 de 2002**, "Por medio de la cual se establece la escala de remuneración de los empleos de la Contraloría Departamental del Huila y se dictan otras disposiciones", proferida por la asamblea departamental y cuyas previsiones tendrían aplicación a partir del 30 de noviembre de 2002.

En su artículo undécimo se estableció que los funcionarios tendrían derecho al reconocimiento de viáticos de acuerdo con la escala que se fijara para los empleados de la administración del departamento y siempre y cuando se observaran las siguientes reglas: 1.- Cuando la comisión no requiriera pernoctar o el organismo suministrara a los comisionados alojamiento y/o alimentación, sólo se reconocería el 50% del valor fijado; 2.- Cuando se confiriera por fuera del departamento, se pagarían en cuantía doble; 3.- Cuando se confiriera dentro del departamento sólo se reconocería siempre que la comisión durara más de un día y el funcionario debiera permanecer por fuera de la sede habitual de su trabajo y, 4.- Finalmente se mantuvo la prohibición de no otorgar más de 10 días de comisión al mes.

- **Ordenanza No. 022 de 2003**, "Por medio de la cual se adecua el régimen salarial de la administración departamental establecido por el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones", en la cual se definió el incremento

salarial aplicable a partir del primero de enero de 2003. En su artículo décimo sexto se definen las reglas para el reconocimiento de viáticos a los funcionarios de la administración departamental y reconociendo la posibilidad de pagarlos en cuantía doble cuando la comisión se confiriera por fuera del departamento.

- **Resolución No. 0019 de 2003**, "Por la cual se reajustan las escalas de remuneración para los empleos de la Contraloría Departamental del Huila y se dictan otras disposiciones", proferida por la Contraloría Departamental y que tendría una vigencia a partir del 1º de enero de 2003. En su artículo 7º se fijó la escala de viáticos para los funcionarios.
- **Resolución No. 0278 de 2003**, "Por la cual se reajustan las escalas de remuneración para los empleos de la Contraloría Departamental del Huila en la Prima de Antigüedad y los viáticos", proferida por la Contraloría Departamental, reajuste que tendría vigencia a partir del 1º de enero de 2003.

## 2.- FUNDAMENTOS.-

Como ya lo ha precisado en reiteradas oportunidades esta Oficina, en materia salarial y prestacional existe una competencia concurrente para determinar el régimen aplicable a los servidores públicos que presten sus servicios en las entidades territoriales.

La competencia para la definición del régimen de prestaciones sociales aplicables la comparten el Congreso de la República y el Gobierno Nacional y, la competencia en materia salarial, las autoridades antes mencionadas junto con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

Con el objeto de precisar las competencias que en cada una de estas materias comparten las diferentes autoridades nacionales y locales, se estima necesario puntualizar:

- 1.- De conformidad con lo establecido en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde al Congreso de la República dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, así como para regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Es necesario precisar que la Carta Política establece que la facultad conferida al Congreso y al Gobierno Nacional para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos no puede ser delegada en las corporaciones públicas territoriales, a las cuales incluso les ha quedado prohibido abrogarse tal competencia conforme a lo establecido en el inciso final del referido numeral 19.

Por su parte, los artículos 300 y 313 de la Carta reconocen facultades a las corporaciones de elección popular departamentales, distritales y municipales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleo y, los artículos 305 y 315 atribuyen a las primeras autoridades locales (gobernadores y alcaldes), la competencia para fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias conforme a lo establecido en la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso. En efecto, establecen en lo pertinente las normas mencionadas:

*"[ . . . ] Artículo 300. Modificado. Acto Legislativo. 01/96, Art. 2º.  
Corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas:*

*[ . . . ] 7.- Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.*

*[ . . . ] Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:*

*[ . . . ] 7.- Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.*

*[ . . . ] Artículo 313. Corresponde a los concejos:*

*[ . . . ] 6.- Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.*

*[ . . . ] Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:*

*[ . . . ] 7.- Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado."-Resaltado y subrayado por fuera del texto original-*

De acuerdo con lo anterior se tiene que la competencia para definir el régimen de prestaciones sociales aplicables a los empleados públicos, incluidos los territoriales, corresponde en forma exclusiva al Legislador y al Gobierno Nacional. En la actualidad el régimen prestacional de los empleados territoriales se encuentra contenido en el Decreto 1919 de 27 de agosto de 2002 expedido por el Presidente de la República, en el cual se ordena aplicar el mismo régimen de prestaciones sociales que rige para los empleados públicos del orden nacional.

En materia salarial, por el contrario, participan en su definición las autoridades mencionadas, las asambleas y concejos y, los gobernadores y alcaldes, conforme a las facultades otorgadas por la Constitución Política.

Sin embargo, es necesario aclarar cual es el alcance de las atribuciones conferidas en esta materia tanto al Gobierno Nacional y como a las principales autoridades de las entidades territoriales, pues ello permitirá establecer si es posible que las asambleas departamentales y concejos municipales fijen libremente las tarifas y condiciones para el reconocimiento y pago de viáticos.

- 2.- En ejercicio la atribución conferida por el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política el Congreso expidió la Ley 4ª de 18 de mayo de 1992 *"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"*, que en su artículo 12 estableció:

*"Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.*

*En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.*

*Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.*<sup>1</sup> -Resaltado y subrayado por fuera del texto-

<sup>1</sup> Es de resaltar que el contenido del inciso primero del artículo 12 transcrito fue declarado exequible en forma condicionada mediante sentencia C-315 de 19 de julio de 1995, con ponencia del Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, *"siempre que se entienda que las facultades conferidas al*

456

Con ocasión a la expedición de esta norma se presentó demanda ante la Corte Constitucional y, entre otros aspectos se cuestionó que se hubiera atribuido al Gobierno Nacional la facultad de definir el monto máximo que podría ser reconocido a los empleados públicos territoriales a título de salario, puesto que ello constituía una restricción indebida al ejercicio de las facultades constitucionales conferidas a las corporaciones públicas territoriales y desconocía el principio de autonomía.

En sentencia C-315 de 1995 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 12 de la Ley 4ª de 1992, “[. . .] siempre que se entienda que las facultades conferidas al gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.”<sup>12</sup>. -Se subraya-

En esa oportunidad precisó la Corte que la norma acusada no desconocía el principio de autonomía reconocido a las entidades territoriales para la definición de las escalas de remuneración aplicables a sus empleados, pues “[. . .] La fijación . . . de un límite máximo al gasto burocrático, constituye un medio idóneo para propugnar la eficiencia y economía del gasto público y, de otro lado, estimular que los recursos del erario nacional y de las entidades territoriales en mayor grado se destinen a la atención material de los servicios públicos.”, y, “[. . .] La razonabilidad de la medida legislativa se descubre también si se tiene en cuenta que el patrón de referencia - los sueldos de los cargos semejantes del nivel nacional -, garantiza que el anotado límite no sea en sí mismo irracional y desproporcionado.”

Lo anterior significa que dentro del marco constitucional y legal vigente, la facultad reconocida al Gobierno Nacional en materia salarial, se entiende conferida para señalar el límite máximo del salario que puede ser reconocido por parte de las asambleas y concejos a los empleados públicos que prestan sus servicios en las entidades territoriales.

---

*gobierno se refieren, en forma exclusiva, a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, al régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales.*

<sup>12</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-315 de 19 de julio de 1995. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

7

- 3.- Ahora bien, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha entendido que el concepto de salario comprende todas las sumas que de manera habitual y periódica recibe el empleado como retribución de sus servicios; de allí que dentro de este concepto se entiendan incluidos el sueldo, los sobresueldos, las bonificaciones, los gastos de representación, entre otros. En relación con este concepto ha precisado la Corte Constitucional:

*"[. . .] sea lo primero señalar que para la Corte Constitucional la noción de salario comprende distintos ámbitos adicionales al jurídico, toda vez que la misma atañe a aspectos socioeconómicos y políticos, ya que se considera que la remuneración que recibe el trabajador no está comprendida, exclusivamente, por la retribución del servicio prestado al patrono, sino también por todos los beneficios, o contraprestaciones necesarios para atender sus necesidades personales y familiares y para asegurar una especial calidad de vida que le aseguren una existencia acorde con su dignidad humana"*<sup>3</sup>.

*Consecuentemente con esto, la Corte en forma general ha sostenido que constituye salario "no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación o retribución directa y onerosa del servicio, y que ingresan real y efectivamente a su patrimonio, es decir, no a título gratuito o por mera liberalidad del empleador, ni lo que recibe en dinero en especie no para su beneficio ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, ni las prestaciones sociales, ni los pagos o suministros en especie, conforme lo acuerden las partes, ni los pagos que según su naturaleza y por disposición legal no tienen carácter salarial, o lo tienen en alguna medida para ciertos efectos, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando por disposición expresa de las partes no tienen el carácter de salario, con efectos en la liquidación de prestaciones sociales"*<sup>4</sup>.

*Adicionalmente, la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado*<sup>5</sup>, *afirman que, para el sector público, el concepto de salario comprende todas las sumas*

<sup>3</sup> Sentencia C-521 de 1995.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> *Id.* Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Dr. Javier Henao Hidrón, 21 de junio de 1996, Radicación No. 839 y No. 847. También en el Concepto de esa misma Sala y del mismo Ponente, del 21 de febrero de 1997, Radicación No. 954, rendido en los siguientes términos:

**"II. Elementos integrantes del salario.** De conformidad con la ley, constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas o comisiones (artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo con las modificaciones introducidas por el artículo 14 de la ley 50 de 1990)".



*que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución a sus servicios, tales como primas, sobresueldos, bonificaciones, gastos de representación, etc., adicionales a la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos.*<sup>6</sup>

Desde este punto de vista es posible inferir que la facultad conferida al Gobierno Nacional para fijar el límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales comprende la asignación básica mensual y demás emolumentos que integran el salario. Es de resaltarse que en relación con la asignación básica mensual máxima permitida el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3573 de 11 de diciembre de 2003, actualmente vigente. En relación con los demás emolumentos se deben tener en cuenta las reglas establecidas en las normas expedidas por el Gobierno Nacional.

- 4.- En el sector público los viáticos constituyen sumas que se cancelan a los empleados para garantizar que estén en capacidad de atender los gastos en que deben incurrir cuando son comisionados para desarrollar sus labores por fuera de la sede habitual de trabajo.

Los viáticos suponen el cumplimiento de misiones oficiales conferidas por los superiores y constituyen salario, conforme a lo previsto en el literal h) del artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 *"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"*, aplicable a las entidades territoriales en virtud a lo establecido en el artículo 1º del Decreto 1919 de 27 de agosto de 2002 *"Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial"*.

Atendiendo a este criterio es dable concluir que las asambleas departamentales y los concejos municipales se encuentran facultados para fijar los viáticos que pueden ser percibidos por los funcionarios de estos niveles como parte de su remuneración, para lo cual deberán observar los límites establecidos por el legislador y por el Gobierno Nacional, pues como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional, ésta competencia debe ser

---

Ver, igualmente, la Sentencia dictada por la Sala Contencioso Administrativa, Sección Segunda, Subsección B, del 14 de noviembre de 1996, C.P. Dr. Javier Díaz Bueno, Expediente No. 12242.

<sup>6</sup> **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-1218 de 21 de noviembre de 2001, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis.

ejercida de conformidad con lo establecido en la Constitución y en la Ley. En efecto, ha indicado la Corte Constitucional:

*"[. . .] La definición del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos en general, resulta del ejercicio de una competencia que corresponde, en primer lugar, al Congreso de la República y al Presidente de la República dentro del marco trazado por aquél (CP, art. 150-19, lit a) y f). Efectivamente, según dicha atribución, el Congreso, a través de una ley marco o cuadro, fija las pautas y criterios generales que guían la forma en que habrá de regularse una determinada materia, entre las cuales se encuentra la relativa al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales- lo que en la actualidad se concreta en la Ley 4ª de 1992<sup>7</sup> (Ley marco de salarios y prestaciones sociales).*

*Surge, así, en el preciso ámbito de la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, una relación entre el Congreso y el Presidente de la República con connotaciones diferentes a las normalmente observadas para la ejecución de las leyes ordinarias. En el caso de la vigencia de las leyes marco o cuadro<sup>8</sup>, el Presidente de la República, al dictar los correspondientes decretos ejecutivos que las completan, participa activamente en la determinación normativa de las materias que constituyen su objeto, dentro del marco normativo general, compuesto de reglas o directrices, que como se ha dicho, el Congreso le establece, lo cual converge en una trascendente y coordinada labor normativa ejercida en forma conjunta por dos poderes públicos estatales.*

*La justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a materias estatales que presentan situaciones cambiantes y que exigen constantemente una actualización y reforma, según las necesidades estatales y ciudadanas, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.*

*[. . .] En lo relativo al ámbito territorial, cabe destacar que la facultad de fijar el régimen de salarios de los servidores públicos corresponde al Congreso y al Presidente de la República, en la forma ya enunciada. A partir de esa fijación, procede la intervención de los concejos municipales y las asambleas departamentales, por mandato de los artículos 313-6 y 300-7 superiores, respectivamente, y en forma complementaria, con el fin de adoptar en esas secciones del territorio la política de salarios.*

---

<sup>7</sup> "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".

<sup>8</sup> *Ver* Sentencias C-465 de 1992, C-013 y C-133 de 1993, C-408 de 1994, C-262 y 395 de 1995, C-312 de 1997 y C-054 de 1998, entre muchas otras.

*Efectivamente, con base en el máximo salarial previamente delimitado por el gobierno nacional, los alcaldes y los gobernadores señalan las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, en lo que se ha denominado un proceso de definición armónica entre las distintas autoridades que intervienen en el mismo<sup>9</sup>. En cambio, respecto del régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos territoriales, la competencia es indelegable en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrojárselas, por expresa prohibición constitucional.*

*[. . .] Ahora bien, la norma enjuiciada, esto es el artículo 134 de la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) al establecer la bonificación especial en beneficio de los docentes estatales que prestan sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no significa, como lo informa el actor, desconocimiento de las competencias de las corporaciones administrativas de las entidades territoriales -concejos y asambleas- ni de los jefes de la administración municipal y departamental -alcaldes y gobernadoras-.*

*Por el contrario, la decisión de adoptar la citada bonificación especial de los docentes estatales encuentra respaldo en el mandato constitucional del artículo 150-19, pues el señalamiento del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos pertenece a la órbita de competencia del Congreso y del Presidente de la República, como ya se ha anotado. La distribución constitucional de esta competencia pone de presente que la autonomía administrativa de las entidades territoriales no es absoluta, como equivocadamente plantea el accionante, y que la misma se ejerce dentro de los límites que le fijen la Constitución y la ley<sup>10</sup>.*

*La anterior línea argumentativa encuentra respaldo en la jurisprudencia de esta Corte, ya que en un tema similar al que se trata, luego de haber sido declarada en la sentencia C-408 de 1994 la exequibilidad del establecimiento de un régimen de estímulos salariales y no salariales para los trabajadores y empleados públicos de la salud, con el fin de estimular su eficiente desempeño y teniendo en cuenta su localización en las regiones con mayores necesidades, la Corte, en la sentencia C-054 de 1998, manifestó que el establecimiento de esos incentivos salariales y no salariales no suponía una invasión de competencias de la corporaciones públicas de elección popular del orden territorial, pues tal determinación legal estaba sustentada en el artículo 150-19 superior.*

*[. . .] Entonces, con base en las consideraciones establecidas y en los criterios resaltados de las providencias de esta Corporación, anteriormente destacadas, debe concluirse que la fijación de una bonificación especial en favor de los docentes estatales que presentan sus servicios en zonas de difícil acceso o en situación crítica de inseguridad o mineras, no configura una invasión de las competencias de las corporaciones públicas de elección*

<sup>9</sup> *Vid.* Sentencia C-315 de 1995.

<sup>10</sup> *Vid.* Sentencias C-520 de 1994 y C-315 de 1995, 15 de 1995.

*popular de los niveles territoriales, que pueda catalogarse como vulneratoria del principio de autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 287 superior, pues se trata del ejercicio de una potestad legislativa para efectos del señalamiento del régimen salarial de los docentes estatales como servidores públicos, que encuentra total asidero en el mandato contenido en el artículo 150-19 de la Carta Política.” –Resaltado y subrayado por fuera del texto-*

De donde es claro que la competencia atribuida a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las diferentes categorías de empleos, comprende la posibilidad de definir los demás elementos que permiten retribuir en forma ordinaria los servicios prestados en los diferentes empleos, siempre que ello se realice dentro del marco constitucional y legal vigente y, atendiendo a las particulares condiciones financieras y administrativas de cada entidad territorial, que en ningún caso pueden desconocer los límites establecidos por la Ley 617 de 2000 en relación con los gastos de funcionamiento.

- 5.- El marco legal vigente en materia de viáticos está constituido por los artículos 61, 64, 71 y 72 del Decreto Ley 1042 de 1978 y, por el Decreto 3537 de 10 de diciembre de 2003 “Por el cual se fijan las escalas de viáticos”.

Conforme a las primeras disposiciones mencionadas se reconoce el derecho a percibir viáticos a quienes deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios y deban permanecer por lo menos un día completo en el lugar de la comisión, fuera de su sede habitual de trabajo. De igual forma, en las normas citadas se establece que los empleados que se encuentren en los supuestos descritos tienen derecho al reconocimiento y pago de los gastos de transporte, conforme a la reglamentación que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

Por su parte, el Decreto 3537 de 2003 en su artículo 2º prevé en lo pertinente:

*“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.*

*[ . . . ] 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 por fuera de su sede habitual de trabajo.*

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

En criterio de la Oficina Jurídica, estos parámetros deben ser observados por parte de las asambleas departamentales y los concejos distritales al fijar las escalas de remuneración de sus empleados, en concreto, al tratar el tema de los viáticos.

Sólo resta traer a colación algunos apartes de sentencia de la Corte Constitucional, en la que al analizar el tema de la autonomía de las entidades territoriales y el principio de unidad que debe caracterizar las actuaciones del Estado, ha sentado las premisas de gran importancia para el análisis de la distribución de competencias normativas que en materia salarial se ha asignado al Congreso, al Gobierno Nacional y a las autoridades locales. En la aludida sentencia se ha precisado:

*“[. . .] El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a aularquia ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.”<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 5 de junio 2001. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

- 6.- En el caso sometido al análisis de este Despacho es necesario advertir que corresponde a cada Gerencia Seccional establecer si los actos administrativos de carácter local desconocen las previsiones mínimas a que está sujeto el reconocimiento de viáticos, caso en el cual, será procedente ejercer acción de responsabilidad fiscal para recuperar lo indebidamente cancelado por este concepto, así como ejercer la correspondiente acción de nulidad en su contra ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el respectivo territorio.

Esta Oficina ya había fijado esta misma posición con anterioridad, una de ellas, en respuesta a solicitud que fuera elevada por la Gerencia Seccional VI en la cual se advirtió sobre la conveniencia de demandar los actos administrativos proferidos con desconocimiento de las disposiciones que regulan la materia.

### 3.- CONCLUSIONES.-

Con fundamento en las consideraciones expuestas en este escrito, procede responder a las inquietudes formuladas en los siguientes términos:

- 3.1.- Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales se encuentran facultados constitucionalmente para fijar la remuneración de los empleados de sus dependencias, facultad que se debe desarrollar dentro de los parámetros definidos por el legislador y el Gobierno Nacional. La facultad asignada a los gobernadores y alcaldes se deben ejercer dentro de esos mismos parámetros.
- 3.2.- Los viáticos que pueden ser reconocidos a los funcionarios que deban ejercer sus labores por fuera de la sede habitual de trabajo en virtud a comisión conferida, constituyen salario y hacen parte de la remuneración de los empleados. Las autoridades locales antes mencionadas al fijar las escalas de remuneración y los emolumentos de sus funcionarios pueden definir lo atinente a los viáticos, dentro de los límites fijados por las normas expedidas por el Congreso y el Gobierno Nacional.
- 3.3.- Si los actos de expedidos por las autoridades locales desconocen los parámetros establecidos en la normatividad vigente aplicable para el reconocimiento de viáticos, es procedente ejercer en su contra acción de nulidad simple ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el respectivo departamento.

Este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Confiando en que las inquietudes planteadas hayan sido absueltas, me suscribo de usted,

Atentamente,



**AMPARO QUINTERO ARTURO**  
Jefe Oficina Jurídica

c.c. Dra. Alba Segura de Castaño  
Gerente Seccional VI