



## Concepto 015511 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20226000015511\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000015511

Fecha: 14/01/2022 03:32:19 p.m.

Bogotá D.C.

REF: SITUACIONES ADMINISTRATIVAS-PERMUTA. ¿Resulta viable hacer una permuta entre dos Corporaciones Autónomas Regionales de diferente región? ¿Cómo puede pedir un servidor público una comisión? RAD. 20212060745402 del 15 de diciembre de 2021.

En atención a su consulta de la referencia, en la cual pregunta si resulta viable hacer una permuta entre dos Corporaciones Autónomas Regionales de diferente región y cómo puede pedir un servidor público una comisión, me permito manifestarle lo siguiente:

Respecto de la posibilidad de otorgar una permuta y los requisitos para otorgamiento de comisiones, le informo que estas situaciones se encuentran actualmente reguladas por el Decreto 1083 de 2015<sup>1</sup>, el cual dentro de su ámbito de aplicación contempla a las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público<sup>2</sup> señalando sobre el tema consultado:

*“ARTÍCULO 2.2.5.4.1 Movimientos de personal. A los empleados que se encuentren en servicio activo se les podrá efectuar los siguientes movimientos de personal:*

*1. Traslado o permuta.*

*(...)*

*(Modificado por el Art. 1 del Decreto 648 de 2017)*

*ARTÍCULO 2.2.5.4.2 Traslado o permuta. Hay traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.*

*También hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos con funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.*

*Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en el presente decreto.*

*Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, los jefes de cada entidad deberán autorizarlos mediante acto administrativo.*

*Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo dispuesto en este decreto.*

*El traslado o permuta procede entre organismos del orden nacional y territorial.*

*(Modificado por el Art. 1 del Decreto 648 de 2017)”*

*(...)*

*ARTÍCULO 2.2.5.5.1 Situaciones administrativas. El empleado público durante su relación legal y reglamentaria se puede encontrar en las siguientes situaciones administrativas:*

*1. En servicio activo.*

*2. En licencia.*

4. En comisión.

(...)

(Modificado por el Art. 1 del Decreto 648 de 2017)

(...)

**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.

(Modificado por el Art. 1 del Decreto 648 de 2017)

**ARTÍCULO 2.2.5.5.22** Clases de comisión. Las comisiones pueden ser:

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.

(Modificado por el Art. 1 del Decreto 648 de 2017)

De acuerdo con lo señalado, existe la posibilidad para los empleados cobijados por las disposiciones del Decreto 1083, de realizar permuta entre distintas entidad públicas, cumpliendo para el efecto con las condiciones que la misma norma señala; en cuanto a las comisiones de servicios, las mismas podrán ser solicitadas por el empleado u otorgadas por la entidad, de acuerdo con las necesidades que la originen.

Ahora bien, respecto a la conformación de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, es necesario acudir a la Ley 489 de 1998<sup>3</sup>, la cual establece sobre el particular lo siguiente:

*“ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:*

1. Del Sector Central:

a) La Presidencia de la República;

b) La Vicepresidencia de la República;

c) Los Consejos Superiores de la administración;

d) Los ministerios y departamentos administrativos;

e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

2. Del Sector descentralizado por servicios:

a) Los establecimientos públicos;

b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;

c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;

d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos;

f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;

g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

PARÁGRAFO 2. A demás de lo previsto en el literal c) del numeral 1 del presente Artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de Constitución se indicará al Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos.”

(...)

“ARTÍCULO 40.- Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial. El Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.” (Subrayado por fuera del texto original).

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

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

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

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

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

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

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

*Esto significa, en el caso de las acciones de amparo interpuestas contra las CAR, que ellas deben ser repartidas a Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos o a los Consejos Seccionales de la Judicatura según los criterios del decreto 1382 de 2000 al ser entidades públicas del orden nacional, pero que si no sucede así el juez de tutela no está autorizado a declarar su incompetencia y, si lo hace, la autoridad judicial encargada de desatar el supuesto conflicto de competencia debe proceder a remitirle el expediente para que decida inmediatamente.*

*9.- Ahora bien, el auto 124 de 2009 permitió, como excepción a la regla general descrita, que el juez encargado de resolver el supuesto conflicto de competencia pudiera devolver el escrito de tutela a la autoridad judicial a la cual le corresponde según el decreto 1382 de 2000, y no a la que se le repartió en un primer momento, “en el caso de una distribución caprichosa de la acción de tutela fruto de una manipulación grosera de las reglas de reparto contenidas en el decreto 1382 de 2000”. Esta Corte, en el auto 198 de 2009, remitió la acción de tutela interpuesta contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca y no al Juzgado Civil del Circuito de Funza y se dijo allí que “se observa una asignación caprichosa de la acción, que conduce al desconocimiento tanto del precedente constitucional*

relacionado con la naturaleza de las Corporaciones Autónomas Regionales, como de las reglas contenidas en el decreto 1382 de 2000; en virtud de lo anterior, esta Sala considera necesario ordenar la devolución del expediente al funcionario que debió tramitar desde un principio la acción de tutela presentada, es decir, al Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca”.

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

En los Autos anteriormente citados se señala que la Corte Constitucional ha sostenido en algunas oportunidades que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis porque:

- 1) No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (Artículo 150 numeral 7);
- 2) No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y
- 3) No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el Artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial.

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

Ante la disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena unificó su posición en este tema, señalando que no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el Artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, se considera que dichas entidades son entidades públicas del orden nacional.

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

De conformidad con el anterior análisis, es viable concluir que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible no son entidades de la Rama Ejecutiva, al tenor de lo dispuesto en la Constitución, la Ley 489 de 1998 y los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional anteriormente referidos; razón por la cual, en principio, no se les serían aplicables las disposiciones contenidas en el Decreto 1083 de 2015, norma que compila las disposiciones relacionadas con las permutas o traslados y las comisiones de los servidores públicos.

En este orden de ideas y respondiendo puntualmente sus interrogantes, toda vez que las Corporaciones Autónomas Regionales como entidades del orden nacional sujetas a régimen especial, cuentan con sus propios estatutos, expedidos por cada una de las Corporaciones, se sugiere en primer lugar acudir a los mismos con el fin de establecer la viabilidad de hacer permuta entre ellas y verificar los requisitos exigidos para la comisión de que se trate.

Por último, para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid - 19, me permito indicar que en el link [http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo\\_y\\_https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo_y_https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html) podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Maia Borja/ALC.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

<sup>1</sup>“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

<sup>2</sup>ARTÍCULO 2.1.1.2 Ámbito de Aplicación.

<sup>3</sup>“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del Artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 13:59:20