



# Concepto 308561 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20196000308561\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000308561

Fecha: 20/09/2019 11:46:44 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: MANUAL DE FUNCIONES. - Modificación del manual específico de funciones y competencias laborales de un hospital - RAD.: RADICACIÓN. 201929000290942 del 16 de agosto de 2019.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual realiza varios interrogantes relacionados con su situación personal sobre el procedimiento realizado por parte del Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué, en la modificación de cargos, estructura y manual de funciones, y sobre su insubsistencia con ocasión al concurso de méritos realizado por dicha entidad, me permito manifestarle lo siguiente:

Para iniciar es importante indicar que en virtud de lo establecido en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, este Departamento Administrativo no tiene dentro de sus funciones resolver casos particulares y concretos, tampoco es el competente para pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades; función atribuida a los jueces de la República.

Ahora bien, como criterio orientador se indica que en relación con las funciones de los empleos, el artículo 122 de la Constitución Política, establece:

*"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente."* (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 909 de 2004, *por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*, señala lo siguiente:

*"ARTÍCULO 19.- El empleo público.*

*1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.*

2. El diseño de cada empleo debe contener:

a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;

c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales."

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominación, el grado y el código que se asignan para su identificación sino como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a un cargo y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Por lo tanto, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente.

Ahora bien, la entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Así mismo, el manual específico de funciones y de competencias laborales es un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el ejercicio de los mismos. Se constituye, entonces, en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo.

El manual específico de funciones y de competencias laborales, se orienta al logro de los siguientes propósitos:

- Instrumentar la marcha de procesos administrativos tales como: selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño.

- Generar en los miembros de la organización el compromiso con el desempeño eficiente de los empleos, entregándoles la información básica sobre los mismos.

- Proporcionar información de soporte para la planeación e implementación de medidas de mejoramiento y modernización administrativas, estudio de cargas de trabajo.

- Facilitar el establecimiento de parámetros de eficiencia y criterios de autocontrol.

De manera particular, para las entidades u organismos públicos el Decreto 1083 de 2015<sup>2</sup> establece:

**"ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición.** Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

*Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.” (Subraya fuera de texto)*

De acuerdo con lo señalado, corresponde a las unidades de personal de las entidades públicas, adelantar los estudios (relacionados con las necesidades del servicio) que concluyan con la adopción, modificación o adición de los manuales de funciones y requisitos, se precisa que el acto administrativo mediante el cual se adopta, adiciona, modifica o actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad u organismo público, deberá ser firmado por el director de la entidad.

Con respecto a la modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales, la entidad pública deberá argumentar y justificar la modificación o ajuste del manual, y le corresponderá señalar en términos generales los siguientes aspectos, cuando a ello hubiere lugar:

- El propósito principal del empleo. (¿Por qué existe el empleo?)

Las funciones esenciales del empleo.

- Nivel de complejidad y responsabilidad del empleo.

Nivel de escolaridad en años de estudios aprobados, títulos y tarjeta profesional, si el ejercicio del cargo lo requiere y la ley que reglamenta su ejercicio si lo exigiere.

- Experiencia a acreditar.

Otros factores que influyen para determinar el cargo, como son: habilidades, aptitudes, nivel de esfuerzo y condiciones de trabajo.<sup>3</sup>

Lo anterior significa que esta es una técnica para el proceso de recolección, ordenamiento y valoración detallada para modificar y actualizar un puesto de trabajo determinado, las funciones esenciales, los requerimientos que se exigen, las condiciones físicas y las habilidades que debe poseer quien lo desempeñe.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que es competencia del jefe del organismo el adoptar, adicionar, modificar o actualizar el manual específico de funciones y competencias laborales que tenga adoptado la entidad. De otra parte, se precisa que en el acto administrativo que dé cuenta de la modificación del manual, se deberá dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente del porqué se requiere realizar ésta; así como los parámetros técnicos anteriormente señalados, los cuales se reitera, deberán motivarse y fundarse en necesidades del servicio y la argumentación jurídica correspondiente, si es el caso,

Adicionalmente, conforme numeral 9 del artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en aras de cumplir con el principio de publicidad de los actos administrativos, en este caso, las modificaciones al manual de funciones, deberá comunicarse o notificarse a los funcionarios o a los interesados en forma sistemática y permanente, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información, para asegurar de esta manera que los interesados conozcan las decisiones tomadas por la administración.

Ahora bien, con respecto a los interrogantes relacionados con el procedimiento de notificación de los actos administrativos descritos en su

consulta, sin ser visados por parte de la Unidad de Correspondencia de la Entidad, se recuerda que la Ley 1437 de 2011, *Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* - CPACA, sobre la notificación de los actos de la Administración, establece:

**"ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

**PARÁGRAFO.** También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular."

**"ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes."

(...)

**"ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE.** Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales."

En ese sentido, la administración tiene el deber legal de comunicar y notificar todas sus actuaciones, mediante cualquier mecanismo que ésta haya establecido en su manual interno de procedimiento, o mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley.

De lo anterior se indica que, en criterio de esta Dirección Jurídica, aun cuando no se cuente con un sello o radicado de la oficina de correspondencia de la entidad, los actos administrativos proferidos por la administración gozan de presunción de legalidad, en los términos del artículo 88 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA.

Ahora bien, para abordar su interrogante relacionado con la no acreditación de requisitos para ejercer los empleos de carrera ofertados mediante concurso de méritos se recuerda que el Decreto Ley 760 de 2005<sup>4</sup>, estableció:

**"ARTÍCULO 5º.** Para ser tramitadas las reclamaciones deberán formularse dentro de los términos establecidos en el presente decreto y cumplir con cada uno de los requisitos señalados en el artículo anterior; de lo contrario se archivarán. Contra el acto administrativo que ordena el archivo procede el recurso de reposición, en los términos del Código Contencioso Administrativo.

(...)"

**"ARTÍCULO 14.** Dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de la lista de elegibles, la Comisión de Personal de la entidad u organismo interesado en el proceso de selección o concurso podrá solicitar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la exclusión de la lista de elegibles de la persona o personas que figuren en ella, cuando haya comprobado cualquiera de los siguientes hechos:

14.1. Fue admitida al concurso sin reunir los requisitos exigidos en la convocatoria.

(...)" (Subraya fuera del texto)

En consecuencia, en virtud del artículo 130 de la Constitución Política corresponderá a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por ser la administradora del sistema de carrera, verificar si las personas que ocuparon los primeros lugares en las listas de elegibles cumplían o no con los requisitos establecidos para los empleos ofertados, y en ese sentido, excluirlos de dicha lista de acuerdo a los términos y parámetros contenidos en la Ley y en las Resoluciones que para el efecto se hayan expedido.

Por último, se resalta que el Decreto 1083 de 2015, en cuanto al retiro de los empleados provisionales, señala:

«ARTÍCULO 2.2.5.3.4. *Terminación de encargo y nombramiento provisional. Antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados.*»

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.4. del Decreto 1083 de 2015, la terminación del nombramiento provisional o el de su prórroga, procede por acto motivado, y sólo es admisible una motivación donde la insubsistencia invoque argumentos puntuales como la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos respectivo, la imposición de sanciones disciplinarias, la calificación insatisfactoria u otra razón específica atinente al servicio que está prestando y debería prestar el empleado concreto.

En conclusión, los servidores públicos que ocupan en provisionalidad un cargo de carrera gozan de una estabilidad laboral relativa, lo que implica que únicamente pueden ser removidos por causas legales que obran como razones objetivas que deben expresarse claramente en el acto de desvinculación, dentro de las que se encuentra la provisión del cargo que ocupaban, con una persona de la lista de elegibles conformada previo concurso de méritos.<sup>5</sup> En esta hipótesis, la estabilidad laboral relativa de las personas vinculadas en provisionalidad cede frente al mejor derecho de quienes superaron el respectivo concurso.

En ese sentido, la situación de quienes ocupan en provisionalidad cargos de carrera administrativa, encuentra protección constitucional, en la medida en que, en igualdad de condiciones pueden participar en los concursos y gozan de estabilidad laboral, condicionada al lapso de duración del proceso de selección y hasta tanto sean reemplazados por quien se haya hecho acreedor a ocupar el cargo en virtud de sus méritos evaluados previamente.<sup>6</sup>

Por consiguiente, y dada la realización del correspondiente concurso de méritos para la provisión de los empleos de carrera resulta procedente la desvinculación de los empleados provisionales siempre que la misma se efectué mediante acto administrativo motivado a fin que el empleado conozca las razones por las cuales se le desvincula y ejerza su derecho de contradicción.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: A. Ramos

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública
2. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
3. Página 121- Guía de Modernización de Entidades Públicas- DAFP-
4. Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.
5. Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1011 de 2003, T-951 de 2004, T-031 de 2005, T-267 de 2005, T-1059 de 2005, T-1117 de 2005, T-245 de 2007, T-887 de 2007, T-010 de 2008, T-437 de 2008, T-087 de 2009, T-269 de 2009, SU-9717 de 2010 y SU-446 de 2011.
6. Sentencias C-064 de 2007, T-951 de 2004 y C-588 de 2009.

---

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:49:53