



Concepto 348081 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública

20196000348081

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20196000348081

Fecha: 05/11/2019 11:53:33 a.m.

Bogotá D.C.,

REF.: EMPLEOS. Reubicación y Traslado o Permuta.- RAD.: 2019-206-035379-2 del 24-10-19.

Acuso recibo comunicación remitida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la cual formula consultas, que no son claras y precisas, sin embargo, del contenido total del escrito se deduce que se refiere a la figura de la reubicación y del traslado, y de otros temas también muy abstractos, a los cuales daremos respuesta así:

1. Respecto de la figura de la reubicación, se precisa que la misma es utilizada muy a menudo y constituye una de las herramientas de administración de personal con la que cuentan las entidades públicas cuando se trata de empleos de planta global, entendida como la facultad que tiene la administración de realizar movimientos al interior de la entidad, con el propósito de atender las necesidades del servicio, los programas institucionales y el cumplimiento de los proyectos formulados por la entidad.

En este sentido, el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 de 2015, en cuanto a la reubicación consagra:

"ARTÍCULO 2.2.5.4.6 Reubicación. La reubicación consiste en el cambio de ubicación de un empleo, en otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo.

La reubicación de un empleo debe responder a necesidades del servicio y se efectuará mediante acto administrativo proferido por el jefe del organismo nominador, o por quien este haya delegado, el cual deberá ser comunicado al empleado que lo desempeña.

La reubicación del empleo podrá dar lugar al pago de gastos de desplazamiento y ubicación cuando haya cambio de sede en los mismos términos señalados para el traslado".

En los términos de la norma transcrita, la reubicación de un empleo en otra dependencia será procedente mediante acto administrativo (resolución) dentro de la misma planta global, por necesidades del servicio y teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo, lo

cual implica que su titular continúe ejerciendo las funciones del mismo en la dependencia en la cual sea reubicado.

Lo anterior significa, que la figura de la reubicación no comprende la reubicación de un empleado despejado de su empleo, en un cargo distinto del que viene ejerciendo como titular.

Conforme a lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el presente caso, si la planta de personal es global, será procedente la reubicación de los empleados por necesidades del servicio, mediante acto administrativo (resolución) y teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo, lo cual implica que los titulares continúan ejerciendo las funciones del respectivo cargo en otra dependencia de la misma entidad, mientras permanezcan en el ejercicio de las respectivas funciones, sea que se trate de empleos de libre o de carrera administrativa.

Lo anterior significa que si el movimiento de personal o de un empleado en concreto se realiza en la misma entidad, procede la figura de la reubicación en los términos anteriormente descritos.

2.- En cuanto a la figura del traslado o de la permuta, es preciso señalar que la misma opera generalmente de una entidad u organismo a otro, y de acuerdo con lo regulado en el Decreto 1083 de 2015, que al respecto establece:

"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 permutes entre empleados que desempeñen cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los traslados o permutes 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 permutes entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutes, se ajustarán a lo que se dispone en este decreto.

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

ARTÍCULO 2.2.5.4.3 Reglas generales del traslado. El traslado se podrá hacer por necesidades del servicio, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado.

ARTÍCULO 2.2.5.4.4 El traslado por razones de violencia o seguridad. El traslado de los empleados públicos por razones de violencia o seguridad se regirá por lo establecido en la Ley 387 de 1997, 909 de 2004 y 1448 de 2011 y demás normas que regulen el tema.

ARTÍCULO 2.2.5.4.5 Derechos del empleado trasladado. El empleado público de carrera administrativa trasladado conserva los derechos derivados de ella y la antigüedad en el servicio.

Cuando el traslado implique cambio de sede, el empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande el traslado, es decir, tendrá derecho al reconocimiento de pasajes para él y su cónyuge o compañero (a) permanente, y sus parientes hasta en el primer grado de consanguinidad, así como también los gastos de transporte de sus muebles."

De acuerdo con la norma transcrita, para dar aplicación a la figura del traslado debe existir un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, con igual asignación salarial y para el cual se exijan requisitos mínimos similares; así mismo, debe obedecer a necesidades del servicio o por solicitud del empleado, en este último evento, siempre que el movimiento no cause perjuicios al servicio ni afecte la función pública.

Ahora bien, para determinar si un empleo tiene funciones afines a otro, se deberá tener en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º de los decretos 785 y 770 de 2005, según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades u organismos a los cuales se refieren dichos decretos se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.

Igualmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de los Decretos 785 y 770 de 2005, a los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

Nivel Directivo: Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.

Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Para atender los anteriores presupuestos, se considera pertinente que en el caso de traslado interinstitucional, las entidades deberán revisar las funciones generales contenidas en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado tanto la entidad en donde labora el servidor que aspira a ser trasladado, como las contempladas en el manual de funciones y de competencias de la entidad en la cual aspira ser trasladado, las cuales deberán guardar armonía con las funciones generales dispuestas en el capítulo 2 del título 2 del Decreto 1083 de 2015.

En este orden de ideas, al efectuar el estudio de la solicitud de traslado interinstitucional o permuto de empleados, la administración deberá revisar que las funciones de los respectivos empleos sean afines o que se complementen, que los mismos sean de la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño, ya sea que se trate de traslado interinstitucional o permuto entre entidades del mismo nivel nacional, del mismo nivel territorial, o entre entidades del nivel territorial a entidades del orden nacional y viceversa.

Respecto de las funciones afines o similares, el Consejo de Estado¹ se ha pronunciado en los siguientes términos:

"(...) Es válido que la administración establezca el perfil que se requiere cumplir para que se pueda acceder a determinado cargo o empleo público. Uno de esos requisitos puede ser el de acreditar que el aspirante ha tenido en el pasado otros empleos o cargos o actividades que guarden cierta similitud con las funciones que debería desempeñar en caso de que fuera nombrado en el cargo para el cual se ha presentado. Empero, no se trata de que deba demostrarse que ha cumplido exactamente las mismas funciones, pues ello implicaría que la única manera de acreditar experiencia relacionada, sería con el desempeño del mismo cargo al que se aspira, lo que resulta a todas luces ilógico y desproporcionado. Pero sí se debe probar que existe una experiencia en cargos o actividades en los que se desempeñaron funciones similares".
(subraya fuera de texto)

En síntesis, al momento de evaluar si las funciones de un cargo son similares a otro, el jefe de la unidad de talento humano, o quien haga sus veces, debe analizar la complejidad y el contenido temático de tales funciones, es decir, que éstas sean semejantes o complementarias, que haya un hilo conductor entre ellas, y el área de desempeño en que se desarrolla cada empleo.

Al respecto, el diccionario de la Real Academia Española hace la siguiente definición de similar:

"Que tiene semejanza o analogía con algo"

Respecto de este tema, la Dirección de Desarrollo Organizacional de este Departamento mediante concepto de radicado número 20134000078591 del 22 de Mayo de 2013, indicó lo siguiente:

"En este sentido, cuando las normas hacen referencia a "funciones similares" para efectos de certificar experiencia relacionada o equivalencias para el ejercicio de un empleo, esto indica que los temas desarrollados y la forma como se ejecutan las funciones en un cargo, tienen relación directa con otro empleo del mismo nivel."

Ejemplo de funciones similares para un cargo del nivel asistencial:

Secretaría Ejecutiva - Entidad A	Secretaría Ejecutiva - Entidad B
<p>1- Registrar en la agenda y coordinar de acuerdo con instrucciones impartidas, reuniones y eventos que deba atender el Director General, llevando la agenda correspondiente y recordando compromisos.</p> <p>2. Revisar clasificar y controlar documentos, datos y elementos relacionados con los asuntos de competencia de la entidad, de acuerdo con normas y procedimientos establecidos.</p> <p>3. Recibir, relacionar, clasificar y archivar la correspondencia así como el envío y distribución de la misma de acuerdo con las orientaciones recibidas.</p> <p>4. Responder por la seguridad de los elementos, documentos y registros de carácter manual, mecánico o electrónico y adoptar medidas para la conservación y buen uso de los mismos, así como para evitar su pérdida, hurto o deterioro.</p> <p>5. Orientar a los usuarios y suministrar información, documentos o elementos que sean solicitados, de conformidad con los trámites y procedimientos establecidos.</p> <p>6. Desempeñar las demás funciones asignadas por el jefe inmediato, de acuerdo con la naturaleza del cargo.</p>	<p>1- Llevar el control de la agenda diaria, teniendo en cuenta las reuniones y los eventos en los que deba participar el jefe inmediato, recordándole oportunamente los compromisos adquiridos.</p> <p>2. Procesar la información de acuerdo con las necesidades de la dependencia.</p> <p>3. Recibir, digitar y archivar los documentos de acuerdo con las normas vigentes.</p> <p>4. Distribuir los materiales, equipos y elementos teniendo en cuenta las políticas de la Entidad.</p> <p>5. Facilitar el servicio a los clientes internos y externos de acuerdo a las políticas de la Entidad.</p> <p>6. Las demás que le sean asignadas por su jefe inmediato y que estén acordes con la naturaleza del cargo y el área de desempeño."</p>

Ahora bien, en relación con la figura del traslado y a propósito de la estabilidad de los servidores de carrera, la Corte Constitucional señaló:

"(...) La estabilidad de los servidores de carrera, tanto en lo relacionado con su permanencia como con lo referente a la inalterabilidad de las condiciones de trabajo, debe ser garantizada. No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, ello no implica necesariamente la inamovilidad funcional y geográfica del servidor, pues el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración debe permitir que se evalúe, conforme a unos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el equilibrio entre las necesidades del servicio y los derechos de los servidores públicos, con el fin de hacer efectivos los principios de la función pública. (art. 209 C.P.)"² Subraya nuestra

Por su parte, el Consejo de Estado, mediante concepto No.1047 del 13 de noviembre de 1997, donde señaló:

"(...) *El traslado... procede por necesidades del servicio, "siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado"; también a solicitud del funcionario interesado, sí el movimiento no perjudica al servicio. Es decir, cuando el traslado se origina en la administración no puede conllevar condiciones desfavorables al servidor, y cuando proviene de la iniciativa del empleado interesado, no puede serlo en detrimento del servicio.*

Las normas que regulan el régimen de traslados son comunes tanto para los funcionarios de libre nombramiento y remoción como para los de carrera administrativa, en lo que no resulte incompatible con los estatutos de carreras especiales, porque se trata de disposiciones sobre administración de personal y no propiamente de carrera." (subraya fuera del texto).

De conformidad con la norma y jurisprudencias en cita, se establece que para efectuar permutas de empleados públicos, ya sea dentro de la misma entidad o de una institución a otra (Interinstitucionales), se deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. Que los dos empleos tengan funciones y requisitos similares entre sí.
- b. Que la permuta no implique condiciones menos favorables para los empleados; entre ellas, que la remuneración sea igual; así mismo se conservan los derechos de carrera y de antigüedad en el servicio.
- c. Ambos cargos deben tener la misma naturaleza y ser de la misma categoría.
- d. Que las necesidades del servicio lo permitan.
- e. Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.
- f. Implica posesión en el cargo al cual es trasladado el empleado.

Se debe precisar que, a la luz de las normativa transcrita, se infiere que el traslado debe ser "horizontal" como quiera que consiste en una forma de proveer un empleo con funciones afines al que el empleado desempeña, de la misma categoría y para el cual se exijan requisitos mínimos similares, es decir, que no implica un ascenso ni descenso, pero se requiere que el empleado trasladado se posea en el respectivo cargo.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que siempre que se cumpla con las condiciones y requisitos anteriormente descritas, es viable que las entidades u organismos públicos consideren la autorización del traslado o la permuta interinstitucional de un empleado público.

Las normas que regulan la materia no otorgan algún tipo de privilegio para los empleados que ostentan derechos de carrera administrativa, en consecuencia, en el evento de contar con una vacante definitiva en la planta de personal, le corresponde a la administración estudiar las solicitudes de traslados y autorizar el mismo siempre que se cumpla con los requisitos y condiciones descritas en el presente concepto.

3.- Respecto a si el traslado y la reubicación son la misma figura, se precisa que son distintas y se utilizan para fines diferentes, conforme a lo expuesto en los numerales 1 y 2.

4.- En cuanto a si proceden recursos contra los actos administrativos de reubicación y de traslado, se precisa que por tratarse de una decisión del nominador o jefe de la entidad solamente procede el recurso de reposición en los términos establecidos en el Capítulo VI del Título III,

artículos 74 a 81 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.- Respecto de si la reubicación y el traslado son decisiones revocables, es pertinente indicar que la revocación de dichos actos proceden en los términos y condiciones establecidos en el Capítulo IX del Título III, artículos 93 a 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo.

6.- En cuanto a la pregunta sobre cuándo se considera vulnerado el debido proceso, es importante señalar que en relación con esta figura la Constitución Política de Colombia consagra:

"ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso."

De tal forma, que si al indiciado o procesado se le desconocen las garantías establecidas la norma transcrita, y se le desconoce el derecho a la defensa y a la contradicción, a presentar pruebas y alegatos dentro del trámite de la respectivo actuación del correspondiente proceso que se le adelante, se le estaría vulnerando el debido proceso.

7.- Respecto la pregunta sobre quién, cuándo y bajo qué argumentos se deciden movimientos por presunto acoso, me permito manifestarle que si se refiere a la figura de la reubicación y del traslado, las mismas no proceden por acoso, sino por necesidades del servicio y conforme a lo indicado al absolver las consultas de los numerales 1 y 2.

8.- En cuanto a la pregunta si se considera desmejoramiento en las condiciones del servidor trasladado a la dependencia implicada en el acoso laboral, me permito manifestarle que la sola reubicación en otra dependencia no es sinónimo de desmejoramiento.

En estos casos es importante precisar, que si el empleado reubicado considera que ha sido desmejorado, deberá acudir ante la autoridad competente de la respectiva entidad y exponer los hechos y los motivos por los cuales se siente desmejorado, y si no queda satisfecho con la solución dada por la entidad, podrá acudir a la Comisión de Personal para que esta investigue, estudie y decida sobre la situación planteada por el servidor.

9.- Respecto de en qué casos se considera el desmejoramiento laboral, me permito manifestarle que para determinar sobre un presunto desmejoramiento de las condiciones laborales de un servidor público, será necesario examinar cada caso en concreto, las condiciones y circunstancias en que se produce la reubicación, por cuanto no es posible hablar de desmejoramiento por el solo hecho de la reubicación, caso en los cuales el empleado debe agotar las instancias administrativas en la respectiva entidad y en la Comisión de Personal.

10.- En cuanto a si influye en la decisión de la reubicación, el hecho de que el cargo, las funciones y la dependencia demandan dedicación adicional que por condiciones específicas demostrables el servidor no puede cumplir, se precisa que este Departamento Administrativo carece de competencia para hacer valoraciones de los actos y decisiones de las demás entidades del Estado, razón por la cual no es procedente conceptualizar sobre las consideraciones que tuvo en cuenta la entidad para realizar la reubicación.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página webwww.funcionpublica.gov.co/eva en el link "Gestor Normativo" donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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

Elaboró: Pedro P. Hernández Vergara

Revisó: Jose F. Ceballos Arroyave

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. C.P. Susana Buitrago Valencia. 6 de mayo de 2010. Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00021-01(AC)

2. Corte Constitucional Sentencia C-443 de 193. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:34:42