



Función Pública

Concepto 221291 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

20206000221291

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000221291

Fecha: 08/06/2020 07:45:31 p.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEO - EMPLEADO PROVISIONAL. Terminación. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS - Encargo y Periodo de prueba empleo de carrera administrativa. RADICADO N° 20209000190872 del 18 de mayo de 2020.

En atención a su oficio de la referencia, mediante el cual consulta lo siguiente:

1. La Dirección de Transito de Bucaramanga, puede desvincular a la funcionaria que se encuentra en provisionalidad argumentando que esa vacancia se volvió definitiva porque la titular del cargo renunció y en la planta existen funcionarios de carrera administrativa de grados inferiores que pueden acceder al derecho de encargo.
2. Puede desvincular a la funcionaria que se encuentra en provisionalidad argumentando que esa vacancia que era temporal y se convirtió en definitiva por la renuncia de la funcionaria de carrera administrativa, se proveerá con las personas que se encuentran en la lista de elegibles,
3. Puede desvincular al funcionario que se encuentra en provisionalidad argumentando que esa vacancia se volvió definitiva porque la titular del cargo renunció y en la planta existen funcionarios de carrera administrativa de grados inferiores que pueden acceder al derecho de encargo o debe reportar la vacante a la comisión y hacer uso de la lista de elegibles toda vez que esa denominación de empleo fue ofertada y que procedimiento debe seguir la entidad.
4. Puede desvincular al funcionario que se encuentra en provisionalidad argumentando que si bien es cierto la titular solicitó comisión para desempeñar un cargo en periodo de prueba, en la planta existen funcionarios de carrera administrativa de grados inferiores que pueden acceder al derecho de encargo.
5. Puedo desvincular de la entidad a un provisional temporal con el fin de otorgar el derecho preferencial de encargo a un funcionario de carrera administrativa de grado inferior aun cuando existe lista de elegibles para la misma denominación de empleo o debe la entidad reportar la vacancia definitiva y hacer uso de la lista.

Frente a las competencias del Departamento Administrativo de la Función Pública de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir en situaciones internas de las entidades, o de asuntos de manera particular, por lo que esta Dirección Jurídica realizará un estudio de manera general.

En cuanto a la terminación de los nombramientos provisionales, el Decreto 1083 de 2015, 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».

En cuanto a la terminación de un nombramiento Provisional la Corte Constitucional ha señalado en Sentencia SU 917 de 2010, lo siguiente:

“El acto de retiro no sólo debe ser motivado sino que ha de cumplir ciertas exigencias mínimas respecto de su contenido material, de modo que el administrado cuente con elementos de juicio necesarios para decidir si acude o no ante la jurisdicción y demanda la nulidad del acto en los términos del artículo 84 del CCA. Lo contrario significaría anteponer una exigencia formal de motivación en detrimento del derecho sustancial al debido proceso, pues si no se sabe con precisión cuáles son las razones de una decisión administrativa difícilmente podrá controvertirse el acto tanto en sede gubernativa como jurisdiccional.

Es por lo anterior por lo que la Corte ha hecho referencia al principio de “razón suficiente” en el acto administrativo que declara la insubsistencia o en general prescinde de los servicios de un empleado vinculado en provisionalidad, donde “deben constar las circunstancias particulares y concretas, de hecho y de derecho, por las cuales se decide remover a un determinado funcionario, de manera que no resultan válidas aquellas justificaciones indefinidas, generales y abstractas, que no se predicen directamente de quien es desvinculado”. En otras palabras, de acuerdo con la jurisprudencia decantada por esta Corporación, “para que un acto administrativo de desvinculación se considere motivado es forzoso explicar de manera clara, detallada y precisa cuáles son las razones por las cuales se prescindirá de los servicios del funcionario en cuestión”.

En este orden de ideas, sólo es constitucionalmente 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 funcionario concreto”.

Con todo, la Corte debe insistir en que la necesaria motivación de los actos administrativos no puede conducir, en la práctica, a equiparar a los funcionarios nombrados en provisionalidad con aquellos que se encuentren en carrera. Tal equiparación terminaría por ser, paradójicamente, contraria al espíritu de la Constitución de 1991 en materia de función pública. Siendo ello así, la motivación que se exige para desvincular a un funcionario nombrado en provisionalidad no debe ser necesariamente la misma que aquella que se demanda para los funcionarios de carrera, para quienes la propia Constitución consagra unas causales de retiro ligadas a la estabilidad en el empleo, de la que no goza el funcionario vinculado en provisionalidad. Estos motivos pueden ser, por ejemplo, aquellos que se fundan en la realización de los principios que orientan la función administrativa o derivados del incumplimiento de las funciones propias del cargo, lo cuales, en todo caso, deben ser constatables empíricamente, es decir, con soporte fáctico, porque de lo contrario se incurrirá en causal de nulidad por falsa motivación. En este sentido, como bien señala la doctrina, “la Administración es libre de elegir, pero ha de dar cuenta de los motivos de su elección y estos motivos no pueden ser cualesquiera, deben ser motivos consistentes con la realidad, objetivamente fundados”. (Subrayas fuera de texto).

Así las cosas, según la Corte Constitucional los nombramientos provisionales, podrán ser terminados de acuerdo con las siguientes causales:

- Como resultado de una sanción de tipo disciplinario.

- Cuando el cargo respectivo se vaya a proveer por utilización de lista de elegibles obtenida a través de concurso de méritos.

- Cuando existan razones específicas atinentes al servicio que está prestando y debería prestar el funcionario concreto y que ameriten una calificación insatisfactoria.

Así mismo, El Ministerio de Trabajo y este Departamento Administrativo, en la Circular Conjunta No. 0032 del 3 de agosto de 2012, sobre el retiro de los empleados provisionales, señala:

"De conformidad con lo expuesto, y con el fin de evitar reclamaciones a la Administración Pública, se recuerda a los representantes legales de las entidades y organismos del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial que al momento de expedir los actos administrativos de insubsistencia del personal provisional deben ajustarse a los criterios y a los lineamientos impartidos por la Corte Constitucional en esta materia.

Por lo tanto, situaciones como la declaratoria de inexequibilidad de los Actos Legislativos Nos. 01 de 2008 o 04 de 2011, o el vencimiento de duración del término del nombramiento provisional o el de su prórroga no son motivos suficientes para el retiro del personal provisional, en cuanto esta situación no está consagrada como causal de retiro del servicio de estos empleados.

Finalmente, es necesario recordar que el nombramiento provisional solo procede una vez agotado el orden de prelación para la provisión definitiva de los empleos de carrera establecidos en la Ley 909 de 2004 y los decretos reglamentarios."

De conformidad con el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-917 de 2010, 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 funcionario concreto.

Por otro lado, la Ley 1960 de 2019, "por el cual se modifican la ley 909 de 2004, el decreto-ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones", establece:

"ARTÍCULO 1°. El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así:

ARTÍCULO 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad.

Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño.

En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en este artículo se aplicara para los encargos que sean otorgados con posteridad a la vigencia de esta ley.

PARÁGRAFO 2. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nombramiento o en quien este haya delegado, informara la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servicio Civil a través del medio que esta indique.

De acuerdo con lo anterior, mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

Ahora bien, en relación con la duración del encargo y las razones por las cuales es procedente dar por terminado el mismo, se tiene que a través de la Circular 20191000000117 del 29 de julio de 2019 expedida por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública, se indicó:

"Duración del encargo: el artículo 1° de la Ley 1960 de 2019, modificatorio del artículo 24 de la Ley 909 de 2004, eliminó la previsión "(...) y una vez convocado el respectivo concurso (...)", por lo que con independencia de que el empleo haya sido convocado a proceso de selección, el mismo debe ser provisto mediante encargo, situación administrativa que no contempla término definido, toda vez que la modificación normativa también eliminó la expresión "El término de esta situación no podrá ser superior a seis (6) meses."

No obstante, el nominador a través de resolución motivada, podrá dar por terminado el encargo, entre otras, por las siguientes razones:

- Por determinarse procedente la provisión definitiva del empleo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.2 del Decreto 1083 de 2015 (órdenes de provisión definitiva, el cual incluye el nombramiento en período de prueba con la lista de elegibles resultante de un proceso de selección).
- Imposición de sanciones disciplinarias consistentes en suspensión o destitución.
- La calificación definitiva no satisfactoria en la Evaluación del Desempeño Laboral del encargado.
- La renuncia del empleado al encargo.
- La pérdida de derechos de carrera.
- Cuando el servidor de carrera tome posesión para el ejercicio de otro empleo.

Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, no es procedente dar por terminado un encargo efectuado a un empleado con derechos de carrera, si no se encuentra en alguna de las causales anteriormente descritas, teniendo en cuenta el marco legal que se ha dejado indicado, así como los lineamientos suministrados por la Comisión nacional del Servicio Civil y Función Pública, en relación con el encargo.

Por lo tanto dando contestación a su primera consulta, es claro que la administración deberá ceñirse por lo establecido por la Corte en cuanto a la terminación del nombramiento en provisionalidad, por lo que no es viable que la entidad dé por terminado el nombramiento en provisionalidad para poder realizar el encargo con los empleo de carrera administrativa.

En cuanto a la segunda consulta, una de las causales para dar por terminado el nombramiento en provisionalidad es cuando el cargo respectivo se vaya a proveer por utilización de lista de elegibles obtenida a través de concurso de méritos.

Respecto a su tercera y quinta consulta, como ya se dejó consignado anteriormente, los nombramientos en provisionalidad se terminan por lo anteriormente expuesto, además si la entidad en su momento no realizó provisión mediante el encargo, ahora no pueden retirar al empleado público para realizar dicho acto ya que estaría en contra de lo establecido por la Corte constitucional, por lo tanto, existiendo una vacante y mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados, de no existir empleados de carrera que provean por medio del encargo de manera excepcional este podrá ser provisto con nombramiento en provisionalidad.

En relación a la cuarta consulta es claro en señalar que el Decreto 1083 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.49 *Período de prueba en empleo de carrera.* El empleado con derechos de carrera administrativa que supere un concurso para un empleo de carrera será nombrado en período de prueba y su empleo se declarara vacante temporal mientras dura el período de prueba.

ARTÍCULO 2.2.6.25 *Nombramiento en periodo de prueba.* La persona no inscrita en la carrera que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba por un término de seis (6) meses. Aprobado dicho período por obtener calificación satisfactoria en el ejercicio de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa.

Si no lo aprueba, una vez en firme la calificación, su nombramiento deberá ser declarado insubsistente por resolución motivada del nominador.

ARTÍCULO 2.2.7.6 *Disposiciones especiales del Registro Público de Carrera Administrativa.* Para todos los efectos se considera como empleados de carrera a quienes estén inscritos en el Registro Público de Carrera Administrativa y a quienes habiendo superado satisfactoriamente el período de prueba no se encuentren inscritos en él. (...)”

En consecuencia, el servidor público con derechos de carrera, una vez sea nombrado en periodo de prueba debe informar a la entidad su nombramiento en otra entidad, para que esta declare la vacancia temporal del empleo mientras dure el periodo de prueba del mismo.

Por lo tanto, el empleado en carrera administrativa y que en virtud de un concurso accedió a otro cargo y se encuentra en periodo de prueba, tiene la posibilidad de regresar a ocupar su cargo anterior, bien porque no superó satisfactoriamente el periodo de prueba o porque cumplido dicho término decide regresar al cargo anterior.

En consecuencia, si el empleado público con derecho de carrera administrativa que se encuentra en periodo de prueba decide regresa a su empleo, el nombramiento en provisionalidad se da por terminado ya que el empleo se encontraba en vacancia temporal del su titular.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, 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

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:25:46