



Función Pública

Concepto 135171 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000135171

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000135171

Fecha: 23/04/2021 12:09:55 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: ACTOS ADMINISTRATIVOS GENERALES. Publicidad- GRUPOS INTERNOS DE TRABAJO. Creación. RAD. 20212060162302 del 26 de marzo de 2021.

Me refiero a su comunicación, radicada en esta dependencia el día 26 de marzo de 2021, mediante la cual plantea algunas inquietudes relacionadas con el trámite para la expedición de una resolución que crea grupos internos de trabajo y asigna unas funciones, en particular, asociadas con su contenido y con el deber de publicación en el Diario Oficial.

En primer lugar, es importante señalar que a este Departamento Administrativo 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 y/o definir situaciones particulares de las entidades, su estructura o funcionamiento.

Ahora bien, la Ley 489 de 1998¹, regula lo relacionado con planta global y grupos de trabajo y sobre el particular establece:

ARTÍCULO 115. Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente Ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento. (Subraya propia)

Por su parte, el Decreto 2489 de 2006², preceptúa:

ARTÍCULO 8. Grupos internos de trabajo. Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, la integración de los mismos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente.

Se colige de la disposición transcrita, que la existencia de los grupos se origina en la necesidad de suplir dentro de la organización de las entidades niveles intermedios que faciliten la prestación del servicio de manera eficiente y eficaz en estructuras planas y flexibles a las que

corresponden plantas globales.

Así mismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado³ sobre este tema, conceptuó:

c) Grupos Internos de Trabajo

“La norma transcrita [artículo 115 de la ley 489 de 1998] se refiere también a los grupos internos de trabajo. En dicha norma el verbo rector “podrá” indica que es potestativo del representante legal del organismo o entidad crearlos y organizarlos, pudiendo éstos ser de carácter permanente, o transitorio como cuando se crean para cumplir una misión, ejecutar un programa o resolver un problema específico, los cuales una vez atendidos conllevan la necesaria supresión del grupo. Estos grupos se crean según las necesidades del servicio y para desarrollar de manera adecuada los objetivos y programas de la entidad. En el acto administrativo de su creación deben señalarse las tareas por cumplir y las responsabilidades asignadas a sus integrantes. Dichos grupos no forman parte de la estructura orgánica de la entidad. Pudiendo ser de carácter permanente o transitorio los grupos de trabajo, su creación y, por consiguiente, su disolución, derivan de una resolución del jefe del organismo respectivo. Así como el director del organismo tiene la facultad legal de crearlos, tiene igual potestad para disolverlos, de acuerdo con las necesidades del servicio. Los servidores que son designados para integrar dichos grupos no adquieren ningún “derecho” a permanecer en ellos, dado que siendo la planta de personal de naturaleza global, el director del organismo tiene la facultad de decidir cómo y cuándo ubica y reubica dentro de la organización el recurso humano con el cual funciona la entidad. Ello se predica igualmente de quienes, integrando dichos grupos, mientras estos existan, asuman las funciones de coordinación.”

“(…)”

El derecho al reconocimiento por coordinación tiene origen en la existencia de un grupo de trabajo, creado por acto administrativo del director del organismo para adelantar unas tareas concretas, y en la decisión administrativa de confiar la responsabilidad de coordinación a un empleado determinado de la planta de personal. Dicha responsabilidad está sometida a una condición, que es eminentemente temporal, transitoria y preclusiva para cuando se cumpla el tiempo indicado. En efecto, el reconocimiento lo perciben los coordinadores únicamente “durante el tiempo en que ejerzan tales funciones”. No antes y, por supuesto, tampoco después. La función de coordinador, así como el reconocimiento económico especial por el cumplimiento de esta labor, tiene la transitoriedad propia de los grupos de trabajo en la organización de la entidad, y está también sujeta a la facultad discrecional que tiene el director del organismo para ubicar el personal de la entidad en la organización. De manera que si se designa otro coordinador, lo cual está en la facultad nominadora del director, o si este traslada a quien era coordinador a otra posición en la organización de la entidad, en ambos casos cesa el tiempo en que el coordinador ejercía sus funciones y, por consiguiente, desaparece el derecho a seguir percibiendo el reconocimiento económico que se analiza. Al conceder el reconocimiento por coordinación al empleado coordinador de un grupo interno de trabajo, no se le está confiriendo un derecho adquirido, entendiéndose que este sea definitivo e irrevocable, por cuanto, como lo establece el artículo 13 del decreto 1374 de 2010, tal reconocimiento se otorga con carácter transitorio, esto es, durante el tiempo en que el servidor público desempeñe la función de coordinador. El pago del reconocimiento está marcado por la temporalidad, está supeditado al tiempo de ejercicio de dicha función, y en estas circunstancias, no se puede afirmar que dicho reconocimiento haya ingresado definitivamente al patrimonio del empleado y que haga parte permanente e indefinida de él, conforme lo exige la jurisprudencia para considerar adquirido un derecho o consolidada una situación jurídica.” (subraya fuera de texto)

Por otra parte, el Decreto 304 de 2020⁴ establece en su artículo 15 lo siguiente:

ARTÍCULO 15. Reconocimiento por coordinación. Los empleados de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las empresas sociales del estado y las unidades administrativas especiales que tengan planta global y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo que estén desempeñando, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones, dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.

Para las entidades descentralizadas se deberá contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.

Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Asesor. (Resalto propio)

De acuerdo con las normas anteriores y la jurisprudencia transcrita, los grupos internos de trabajo son aquellos que se crean con carácter transitorio o permanente, con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficiencia y eficacia los objetivos, políticas y programas de la entidad.

Las entidades que tengan conformados grupos internos de trabajo deberán designar un coordinador o supervisor de estos grupos.

En los términos del artículo 8 del Decreto 2489 de 2006, cuando dentro de una organización se establecen Grupos Internos de Trabajo, el acto de creación (Resolución) establece cuales son las funciones que serán cumplidas por el grupo y por el empleado que asuma las funciones de coordinador de este.

Frente al Régimen Jurídico de la publicidad de los actos administrativos, la Constitución Política de Colombia en su artículo 209 determina los principios rectores de la función pública al establecer que esta función *"está al servicio de los intereses generales y se desarrolló con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad..."*.

De igual forma el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala la publicidad como un principio para desarrollar las actuaciones administrativas, las cuales se darán a conocer mediante comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenen la ley.

La publicidad es uno de los principios del Estado Social de Derecho y hace referencia a la divulgación de los actos proferidos por una autoridad, con el fin de que los intervinientes dentro del proceso o los terceros afectados conozcan de las decisiones, con el fin de garantizar el debido proceso y los principios de la función pública.

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia C-053/1998 MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, establece que la publicidad *"...supone el conocimiento de los actos de los órganos y autoridades estatales, en consecuencia, implica para ello desplegar una actividad efectiva para alcanzar dicho propósito; dado que, la certeza y seguridad jurídicas exigen que las personas pueda conocer, no solo de la existencia y vigencia de los mandatos dictados por dichos órganos y autoridades estatales, sino, en especial, del contenido de las decisiones por ellos adoptadas, para lo cual, la publicación se instituye en presupuesto básico de sus vigencia y oponibilidad, mediante los instrumentos creados con tal fin."*

Frente al principio de la publicidad, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo , dispone en su artículo 3 lo siguiente:

"ARTÍCULO 3°. Principios.

(...)

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma."

Adicionalmente, el mismo Código contempla en su artículo 65 la obligación para las entidades de publicar sus actos administrativos con sujeción a lo dispuesto, en los siguientes términos:

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.

Según el artículo citado previamente los actos administrativos de carácter general expedidos por el Gobierno nacional no serán obligatorios hasta que no hayan sido publicados en el Diario Oficial, no obstante, la jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de cumplir con la publicación mediante cualquier otro mecanismos que permita la difusión efectiva y eficaz de su contenido.

Así, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en sostener que «[...] los actos administrativos [generales], por disposición del legislador, admiten dos formas concretas de publicidad, su publicación en el Diario Oficial, gaceta o cualquier otro medio oficial de divulgación...»²

En cuanto al concepto de “proyectos específicos de regulación” el Decreto 270 de 2017³, incorporado en el Decreto 1081 de 2015⁴ estableció lo siguiente:

ARTÍCULO 1°. Sustitúyase el contenido del artículo 2.1.2.1.14 del Decreto número 1081 de 2015, por el siguiente texto:

“ARTÍCULO 2.1.2.1.14. Publicidad de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la República (...)

“PARÁGRAFO 1°. Para los efectos de este título, entiéndase como “proyecto específico de regulación” todo proyecto de acto administrativo de contenido general y abstracto que pretenda ser expedido por la autoridad competente.

Sobre el alcance de los proyectos de específicos de regulación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en sentencia del 14 de septiembre de 2016⁵ expuso lo siguiente:

“Para la Sala es claro que la expresión “proyectos específicos de regulación” a la luz del Decreto Número 1609 de 2015 no se refiere exclusivamente a reglamentos de carácter técnico o a aquellos proferidos con el propósito de expedir una regulación económica-social ex ante, pues se incluyen, entre otros, los actos administrativos relativos a: i) los decretos y resoluciones que van a ser expedidos por un Ministerio o Departamento Administrativo y que deben contar con la firma del Presidente de la República y ii) las resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y las promulgadas por las demás entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. No hay duda que esta interpretación de la expresión “proyectos específicos de regulación” para el caso del numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011, encuentra sustento en el artículo 2º de la misma ley. (...) Precisamente, el artículo 8º, no sólo integra la primera parte del Código, sino que también impone expresamente el deber de publicidad a “las autoridades”, las cuales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2º, deben entenderse como los organismos y entidades allí señaladas. Por lo tanto, al ser aplicable el artículo 8º a los organismos y entidades indicados en el artículo 2º de la Ley 1437 de 2011, muchas de las cuales no tienen la competencia para expedir reglamentos técnicos, ni fueron creadas con el propósito exclusivo de expedir una regulación económica-social. Por el contrario, sí gozan de la facultad de proferir actos administrativos de contenido general y abstracto, por lo cual, debe concluirse que el concepto de “proyectos específicos de regulación” al que se refiere la norma, corresponde al sentido general del concepto de regulación, esto es, al de contenido normativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a dar respuesta a sus interrogantes de la siguiente manera:

1. La resolución mediante la cual se conforman grupos internos de trabajo y se asignan funciones es un acto administrativo de carácter general.
2. La resolución por la cual se conforman grupos internos de trabajo y se asignan unas funciones se considera un proyecto específico de regulación, en los términos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado citada previamente. En esa medida, la resolución debe surtir todos los requisitos de publicidad y ser puesto en consideración de la ciudadanía para recibir sugerencias, propuestas y opiniones.
3. No, no es necesario que la publicación de la resolución se haga en el Diario Oficial.

De conformidad con lo expuesto previamente, la jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de cumplir con la publicación mediante cualquier otro mecanismos que permita la difusión efectiva y eficaz de su contenido, a través de cualquier medio del que disponga la entidad, como por ejemplo, su página web.

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 /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 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: Oscar Mauricio Ceballos M.

Revisó: José Ceballos

Aprobó: Armando López

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 13:47:54