



Concepto 152481 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000152481

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000152481

Fecha: 30/04/2021 01:18:58 p.m.

Bogotá D.C.,

REFERENCIA: FUNCIÓN PÚBLICA- Generalidades. RAD. 20212060162572 del 26 de marzo de 2021.

Por medio del presente, y en atención a su consulta en la que solicita se le resuelvan nueve interrogantes relacionados con nóminas paralelas, contratos de prestación de servicios y la diferencia entre empleo público, funcionario y servidor público.

Me permito darle respuesta, informándole que las preguntas uno a la ocho fueron trasladadas a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente - CCE, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ley [4170](#) de 2011, ya que la consulta versa sobre temas contractuales.

Ahora bien, en relación a su última consulta sobre la diferencia entre empleo público, funcionario y servidor público. Para la definición de empleo público se debe tener en cuenta lo consagrado en el artículo [122](#) de la Constitución Política:

"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. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben (...)"

Así mismo, lo que establece el artículo [19](#) de la Ley 909 de 2004:

"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" (Subraya propia)

De acuerdo con lo anterior, el empleo público es 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. Las competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por los respectivos organismos o entidades. Existe múltiples formas de vinculación al empleo público entre las que se encuentran:

- Los empleos públicos de carrera: Son un medio de acceder a la función pública surtiendo los concursos establecidos para el efecto, y en donde

se tienen en cuenta las capacidades y a aptitudes de los concursantes.

- Empleos de elección popular: Son aquellos que se disponen para funcionarios públicos elegidos popularmente, como lo son los alcaldes, concejales, diputados, gobernadores, representantes a la cámara, senadores y presidente, entre otros.

- Empleos públicos de libre nombramiento y remoción: a diferencia de los empleos de carrera, son aquellos ocupados por personal idóneo (de acuerdo a lo determinado en la ley), pero los cuales son escogidos y removidos autónomamente por la entidad pública.

- Empleos de período fijo: Mediante estos se provee a un funcionario un cargo por un periodo de tiempo definido. Estos periodos de tiempo, variarán dependiendo del tipo de servicio que se va a prestar, la disponibilidad del empleo, la necesidad del servicio y en general lo que al respecto se especifique en la ley. Como lo son los personeros o los secretarios de los Concejos Municipales.

- Empleos temporales: teniendo presente lo regulado por la ley 909 del 2004, son aquellos establecidos para ser desempeñados de forma transitoria cuando las necesidades del servicio lo requieran, los actos que los provean deberán estar debidamente motivados y soportados con el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal, a través del cual se evidencia que la respectiva entidad cuenta con los recursos económicos necesarios para asumir las obligaciones que se derivan de esa contratación. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones:

- Que las labores que se vallan a suplir con dicho empleo, sean diferentes a las desempeñadas por los funcionarios de planta.

- Que esas funciones sean ejercidas dentro de un plazo de tiempo establecido.

- Que, habiéndose presentado situaciones extraordinarias, sobrevengan para la entidad labores que no corresponden al desarrollo de su objeto, en estos casos la misma podrá contratar personas que asuman esas nuevas cargas laborales.

- Que el empleo temporal tenga como objetivo el despliegue de actividades de consultoría y asesoría institucional que tengan íntima relación con el objeto de la entidad contratante. Este deberá ejecutarse en un periodo máximo de doce meses.

- A manera general, las vacantes deberán suplirse con base en la lista de elegibles establecidas para empleos de carácter permanente, o en su defecto se deberán escoger a los candidatos haciendo una evaluación detallada de las aptitudes académicas y personales de los aspirantes (Art. 21, Ley 909 de 2004)

- En cuanto a los cargos de carácter provisional, se constituyen en un mecanismo de carácter excepcional y transitorio que permite proveer temporalmente un empleo de carrera administrativa, con personal que no fue seleccionado mediante el sistema de mérito, con fundamento en unas causales específicamente señaladas en la norma, siempre que no haya empleados de carrera que cumplan con los requisitos para ser encargados (Art. 25, Ley 909 de 2004)

Por su parte, para entender la diferencia entre funcionario y servidor público, el artículo 123 de la Constitución Política de 1991 establece:

"Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio."

De acuerdo con lo anterior, los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado, pueden clasificarse como miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado. Así como que, los particulares pueden desempeñar temporalmente funciones públicas y el régimen aplicable y la regulación de su ejercicio será determinado por la ley.

Así mismo, la Corte Constitucional mediante sentencia C-681 de 2003 con Magistrada Ponente Dra. Ligia Galvis Ortiz determinó:

"Las personas naturales que ejercen la función pública establecen una relación laboral con el Estado y son en consecuencia funcionarios públicos. Desde el punto de vista general, la definición es simple. Sin embargo, existen diversas formas de relación y por consiguiente diferentes categorías de funcionarios públicos. La clasificación tradicional comprende los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Esta clasificación se remonta a la ley 4a de 1913 la cual siguiendo el criterio finalista definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado. El decreto 3135 de 1968 siguió el criterio organicista para definir los empleados públicos, quienes están vinculados a los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades que ejercen la función pública".

En concordancia, la Sala de Consulta y Servicio Civil en su concepto 855 de 1996, al definir al servidor público así:

"Servidores públicos es un concepto genérico que emplea la Constitución Política para comprender a los miembros de las corporaciones públicas y a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; todos ellos están 'al servicio del Estado y de la comunidad' y deben ejercer sus funciones 'en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento'".

Los miembros de las Corporaciones Pùblicas, hace referencia a los miembros del Congreso de la Repùblica (Senadores y Representantes a la Cámara), a los Diputados y a los Concejales (Distritales y Municipales), los cuales son elegidos por voto popular.

Igualmente, dentro de la clasificación de los servidores públicos se encuentran los empleados públicos y los trabajadores oficiales, entendiendo por los primeros, aquellos que tienen una relación legal o reglamentaria con la administración, existiendo en consecuencia, un acto administrativo de nombramiento y un acto de posesión; mientras que los trabajadores oficiales se vinculan con la administración por medio de la celebración de un contrato de trabajo, por lo que se encuentran regidos por este, por la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo si los hay, y en lo no previsto en ellos, por la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015.

De esta forma, las denominaciones de funcionario y servidor público, tanto en la constitución como en la ley han sido usados de manera indistinta para las personas que tienen una vinculación laboral al Estado, que ejerce funciones públicas que están al servicio del Estado y de la comunidad.

Finalmente, 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> 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 lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Andrea Liz Figueroa

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:07:41