



Concepto 260701 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000260701

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000260701

Fecha: 22/07/2021 11:20:08 a.m.

Bogotá D.C.

REF: PRÁCTICA LABORAL. Generalidades de la práctica universitaria. EMPLEO. Reestructuración, reforma o modificación de planta, supresión y creación de empleos. RAD. 20212060505392 del 08 de julio de 2021.

En atención al oficio de la referencia, el cual fue remitido a esta entidad por parte de la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual nos señala dos casos para ser resueltos, así:

Primer caso: El señor (...), identificado con cedula de ciudadanía No. (...), realizó inscripción para acceder al cargo ofertado ayudante, código 472 grado 40 identificado con el código OPEC No. 26513 del Sistema General de Carrera Administrativa de la planta de personal de la Alcaldía de Santa Cruz de Mompox Bolívar, obteniendo en todas las etapas el mejor puntaje respecto a los demás aspirantes de acuerdo a la CNSC en la convocatoria territorial norte del 2018, por lo que actualmente está nombrado en período de prueba en dicho cargo. El señor (...), está solicitando realizar sus prácticas universitarias en la alcaldía, debido a que las necesita como requisito de grado como ingeniero de sistemas, por lo que se hace necesario firmar un convenio de prácticas universitarias con la universidad de Cartagena.

Teniendo en cuenta que el señor (...), esta nombrado en período de prueba en el cargo de ayudante (servicios generales, con funciones de aseo en las instalaciones físicas), la alcaldía puede aceptarle las prácticas como ingeniero de sistemas en el área de sistemas, que repercusiones tendría para las partes firmar este convenio.

Segundo caso: En la Alcaldía de Mompox se hizo una reestructuración administrativa, por lo que algunos cargos cambiaron de nombre, códigos, grados etcétera, a los servidores con cargos que sufrieron alguna modificación y que son de naturaleza libre nombramiento y remoción y los que están nombrados en provisionalidad, se les nombró y poseen en los nuevos cargos. El interrogante nos surge con los servidores que están nombrados en carrera administrativa, cómo se hace para nombrarlos y poseerlos en los nuevos cargos. Por ejemplo, hay una persona nombrada en carrera administrativa en el cargo de secretaria código 440 grado 3, debido a la reestructuración el cargo se suprimió, quedando como Asistente Administrativo código 440 grado 3, cuál es el procedimiento que se debe seguir para nombrar a los servidores en el nuevo cargo.

Frente a las preguntas formuladas, me permito manifestarle lo siguiente.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

En ese sentido, la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Así las cosas, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta.

Sobre el primer caso, relacionado con la práctica laboral, la Ley 1780 de 2016¹ dispone:

«ARTÍCULO 13. PROMOCIÓN DE ESCENARIOS DE PRÁCTICA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

PARÁGRAFO 1. En caso de realizar en el sector público la práctica laboral, judicatura o relación docencia de servicio en el área de la salud, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución Educativa, salvo en los casos en que la Institución Educativa lo solicite en el marco de la autonomía universitaria.»

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno Nacional desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

En caso de realizar en el sector público la práctica laboral, judicatura o relación docencia de servicio en el área de la salud, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución Educativa, salvo en los casos en que la Institución Educativa lo solicite en el marco de la autonomía universitaria.

Frente a la naturaleza jurídica de la práctica laboral, la mencionada Ley 1780 de 2016, dispone:

«ARTÍCULO 15. NATURALEZA, DEFINICIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA LABORAL. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo.» (Destacado nuestro)

De conformidad con la norma anteriormente transcrita, la práctica laboral es una actividad pedagógica realizada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un período fijo, en un entorno laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el

cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Es importante resaltar que el legislador dispuso claramente que, por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo, es decir, los practicantes no tienen la calidad de servidores públicos.

Con relación a las condiciones para la práctica laboral, los Artículos 16 y 17 de la Ley 1780 de 2016, establecen lo siguiente:

«ARTÍCULO 16. *Condiciones mínimas de la práctica laboral. Las prácticas laborales, deberán cumplir con las siguientes condiciones mínimas:*

a) *Edad: En concordancia con lo establecido por el Código de la Infancia y la Adolescencia, las prácticas laborales no podrán ser realizadas por personas menores de quince (15) años de edad. En todo caso, los adolescentes entre los quince (15) y diecisiete (17) años de edad, requieren la respectiva autorización para tal fin, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto.*

b) *Horario de la práctica: El horario de práctica laboral deberá permitir que el estudiante asista a las actividades formativas que la Institución de Educación disponga. En todo caso, el horario de la práctica laboral no podrá ser igual o superior a la jornada ordinaria y en todo caso a la máxima legal vigente.*

c) *Vinculación: Las prácticas laborales hacen parte de un proceso formativo en un entorno laboral real y en ellas participan tres sujetos: el estudiante, el escenario de práctica y la institución educativa.*

Para la regulación de las relaciones de estos sujetos, se deberán celebrar acuerdos de voluntades por escrito, en los cuales se especifique como mínimo los siguientes aspectos: obligaciones de las tres partes, derechos de las tres partes, duración de la práctica laboral, lugar de desarrollo de la práctica, supervisión de la práctica laboral.

ARTÍCULO 17. *Reporte de las plazas de práctica laboral en el Servicio Público de Empleo. Todos los empleadores están obligados a repasar sus plazas de práctica laboral al Servicio Público de Empleo.*

De acuerdo con lo anterior, deberá tenerse en cuenta criterios de edad, horario de la práctica y la vinculación, como lo dispone el Artículo 16; además las entidades públicas, junto con las instituciones educativas públicas y privadas; deberán celebrar acuerdos de voluntades, en los cuales se especifique por lo mínimo: las obligaciones de las tres partes, los derechos, la duración de la práctica, el lugar y la supervisión.

Así mismo, el Artículo 16 de la Resolución 3546 de 2018, establece lo siguiente:

«ARTÍCULO 16. *VINCULACIÓN FORMATIVA EN LAS ENTIDADES ESTATALES REGIDAS POR EL DERECHO PÚBLICO. Las prácticas laborales para desarrollarse en las entidades estatales regidas en sus actuaciones por el derecho público se realizarán mediante la vinculación formativa del estudiante a través de acto administrativo que deberá indicar como mínimo:*

1. *Nombre, apellido, fecha de nacimiento, tipo y número del documento de identidad del practicante. En caso de que el estudiante sea adolescente entre quince (15) y diecisiete (17) años de edad, se deberá contar con la autorización del Inspector del Trabajo y Seguridad Social, a la que se refiere el Artículo 50 de la presente resolución.*

2. *Institución Educativa en la que adelanta sus estudios.*

3. *Programa académico al cual se encuentre adscrito el estudiante.*

4. Actividades que desarrollará el practicante.

5. Duración prevista de la relación de práctica conforme al programa académico.

6. En caso de establecerse auxilio de práctica, así señalarlo expresamente y disponer su fuente de financiamiento y mecanismo de entrega, conforme lo dispone el numeral 3 del Artículo 4o de la presente resolución.

7. Especificación del responsable de la afiliación y cotización a seguridad social del estudiante, en los términos del Artículo 9 de la presente resolución.

8. Designación del tutor de práctica.

9. Disponer la dependencia encargada de certificar al estudiante los asuntos relacionados con la práctica laboral.

10. Lugar de ejecución de las actividades prácticas.

PARÁGRAFO. Posteriormente a la expedición del acto administrativo de vinculación formativa, el escenario de práctica y el estudiante deberán suscribir un acta donde señalen las fechas de inicio y terminación de la actividad formativa.

ARTÍCULO 17. VINCULACIÓN FORMATIVA EN ENTIDADES DE DERECHO PRIVADO. Las prácticas laborales a desarrollarse en las entidades privadas y en las entidades estatales regidas en sus actuaciones por el derecho privado, se realizarán mediante acuerdos de voluntades que deberán constar por escrito y contener como mínimo la siguiente información:

1. Razón social de la entidad tutora, número de identificación tributaria (NIT), nombre del representante legal y el número de identificación.

2. Nombre, apellido, fecha de nacimiento, tipo y número del documento de identidad del practicante. En caso de que el estudiante sea adolescente entre quince (15) y diecisiete (17) menor de edad, se deberá contar con la autorización del Ministerio del Trabajo a la que se refiere el Artículo 5 de la presente resolución.

3. Institución Educativa en la que adelanta sus estudios.

4. Programa académico al cual se encuentre adscrito el estudiante.

5. Actividades que desarrollará el practicante.

6. Duración prevista de la relación de práctica conforme al programa académico, especificando fecha de inicio y fecha de terminación.

7. En caso de pactarse auxilio de práctica, así señalarlo expresamente y disponer su mecanismo de entrega, conforme lo dispone el numeral 3 del Artículo 4o de la presente resolución.

8. Especificación del responsable de la afiliación y cotización al subsistema general de riesgos laborales del estudiante, en los términos del inciso primero del Artículo 9o de la presente resolución.

9. Derechos y obligaciones de la entidad escenario de práctica y el estudiante

10. Nombre, apellido, tipo y número del documento de identidad del tutor designado.

11. Nombre, apellido, tipo y número del documento de identidad del monitor designado por la Institución Educativa.

12. Lugar de ejecución de las actividades prácticas.

13. Fecha de celebración del acuerdo.

14. Firmas de las partes.»

De lo anterior se colige que, para establecer acuerdos o convenios interinstitucionales con instituciones educativas de carácter público o privado, deberá expedirse un acto administrativo o un acuerdo de voluntades, según el caso, que contengan la información requerida en la normatividad vigente.

Así las cosas, frente a la solicitud del empleado en mención, se concluye que la entidad deberá acatar el procedimiento y los parámetros antes referenciados.

En relación al segundo caso, se precisa, que, frente al tema de reestructuración, reforma o modificación de la planta de personal, el Decreto ley 019 de 2012, Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, establece:

«ARTÍCULO 228. REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL. Modifíquese el Artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

ARTÍCULO 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.» (Subrayado nuestro)

De conformidad con lo señalado en el Artículo 228 del Decreto 019 de 2012, que modifica el Artículo 46 de la Ley 909 de 2004, las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP., y pueden derivar en la supresión o creación de empleos.

Igualmente, sobre la reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, el Decreto 1083 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, señala:

«ARTÍCULO 2.2.12.2 Motivación de la modificación de una planta de empleos. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

1. *Fusión, supresión o escisión de entidades.*
2. *Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*
3. *Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*
4. *Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*
5. *Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*
6. *Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*
7. *Introducción de cambios tecnológicos.*
8. *Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.*
9. *Racionalización del gasto público.*
10. *Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.*

PARÁGRAFO 1. *Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este Artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.*

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.”

«ARTÍCULO 2.2.12.3 Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos. Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

1. *Ánalisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
2. *Evaluación de la prestación de los servicios.*

3. *Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.»*

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa transcrita, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en la creación o supresión de empleos, con ocasión entre otras causas, de fusión, supresión o escisión de entidades; cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo; introducción de cambios tecnológicos; culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad; racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; y para el caso de la modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública; mientras que las de las entidades del orden territorial, no requieren de dicha aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública; y el Jefe de la respectiva entidad es el competente para decidir sobre la necesidad de reestructurar y reformar la planta de personal, y crear o suprimir empleos.

Conforme a lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, cuando se efectúa una reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, y se modifica el nivel y el grado de los cargos manteniendo el mismo número de empleos, esto significa que se suprimieron unos cargos y se crearon otros. En este caso no se habla de modificación de nivel y de grado.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley 909 de 2004, los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito; es decir, previo concurso de mérito realizado por la Comisión Nacional del Servicio Civil, en ejercicio de la competencia que le asigna el Artículo 130 de la Constitución Política.

No obstante, el Artículo 44 de la Ley 909 de 2004 señala que “Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.”

Por otra parte, el Artículo 2.2.11.2.3 del decreto 1083 de 2015 consagra el concepto de empleos equivalentes en los siguientes términos: “Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se ríjan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Conforme a lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el presente caso, en el que los empleos fueron suprimidos y los titulares de los mismos incorporados, se entiende que, para la conservación de los derechos de carrera de los respectivos empleados, se debieron incorporar en un empleo igual o equivalente al suprimido. Si dichos servidores fueron incorporados en empleos pertenecientes a un nivel distinto al del empleo suprimido, se deduce que se trata de empleos que no son iguales ni equivalentes al que venían desempeñando y que fueron suprimidos, por lo tanto, en este caso, es competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, determinar y decidir si los mencionados empleados pierden o no los derechos de carrera administrativa.

Con 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: Luz Rojas

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones"

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:24:06