



Función Pública

Concepto 324911 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000324911

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000324911

Fecha: 15/09/2021 03:16:47 p.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEOS. Funciones. Modificación manual de funciones. CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - Supervisión. RAD N° 20212060555142 del 02 de agosto de 2021.

Acuso recibo a su comunicación de la referencia remitida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la cual consulta una empleada pública que se encontraba en licencia de maternidad, al incorporarse nuevamente al empleo, describe que le fueron cambiadas sus funciones y le asignaron la supervisión de contratos de lo anterior pregunta lo siguiente:

"1. Sí dentro de las funciones, las cuales adjunto tiene relación para realizar supervisión de contratos. 2. Sí se puede evaluar la carga laboral que se le está imponiendo

3. El cambio de las funciones ya que no tiene justificación, porque se encontraba en licencia y capacito a una persona para que la reemplazara, pero a dicha persona se le asigno la función en este periodo, se puede solicitar que se le incorporen las funciones.

4. Según los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción, definen la supervisión y especifican las responsabilidades, facultades y deberes del supervisor, indicando las calidades para sr supervisor y seguir parámetros de la entidad, consulto si cumple para la delegación como supervisora. 5. Respecto a la concertación de compromisos que ya se realizó, en caso de que, si deba aceptar ese requerimiento, se debe concertar nuevamente compromisos.

6. En caso de supervisión a lugares dispersos, se encuentra con una hija de siete meses, por lo cual no cuenta con la disponibilidad para trasladarme, en ese caso que puedo hacer."

Respecto a su consulta me permito informarle lo siguiente:

En cuanto a empleo público el Artículo 122 de la Constitución Política, establece:

"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". (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, señala lo siguiente:

La ley 909 de 2004 señala en el Artículo 19.- 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.

2. El diseño de cada empleo debe contener:

a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del

contenido del empleo;

c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.”

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominación, el grado y el código que se asignan para su identificación sino como 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. Por lo tanto, y atendiendo lo dispuesto en el Artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente.

Por consiguiente, la entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Respecto al tema de la asignación de funciones, el Artículo 2.2.5.5.52 del Decreto 1083 de 2015, establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.52 Asignación de funciones. Cuando la situación administrativa en la que se encuentre el empleado público no genere vacancia temporal, pero implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de algunas de ellas, el jefe del organismo podrá asignar el desempeño de éstas a otro empleado que desempeñe un cargo de la misma naturaleza. (Subrayado fuera de texto)”

Esta situación no conlleva el pago de asignaciones salariales adicionales, por cuanto no se está desempeñando otro empleo.

El empleado a quien se le asignen las funciones no tendrá derecho al pago de la diferencia salarial y no se entenderá desvinculado de las funciones propias del cargo del cual es titular”.

Sobre el tema de asignación de funciones, vale la pena referirnos al análisis realizado por la Corte Constitucional en Sentencia T - 105 de 2002, en la cual se indicó lo siguiente:

“(…) Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “asignación de funciones” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.

¿De dónde proviene dicho uso? Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: “Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato”.

Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

No es procedente utilizar esta función para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, pues, esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que como se dijo no es una figura jurídica autónoma, como el encargo, el traslado, etc.; costumbre que a ultranza se viene realizando en diferentes entidades del Estado, en forma impropia cuando para ello existe en la normatividad la figura jurídica del “encargo”. (Negrilla original, subrayado fuera de texto)

Así las cosas, la asignación de funciones es una figura de administración de personal en el sector público a la que puede acudir la administración cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a los cargos de la planta de personal de la entidad sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesite que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

Cabe señalar, que esta figura no tiene una reglamentación para determinar por cuánto tiempo se pueden asignar las funciones adicionales a un empleado, ni cuántas funciones se le pueden asignar, siempre y cuando no se desnaturalice el cargo que desempeña.

En consecuencia, además de lo establecido en el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, siempre que se ajusten a las fijadas para el nivel del cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

Ahora bien, acerca del ejercicio y la responsabilidad en la supervisión de contratos, los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, establecen:

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. (...).

La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa que se deriva de los deberes propios de la Entidad con el contratista, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, al referirse a los derechos y deberes de las Entidades, establece:

“ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el Artículo anterior, las entidades estatales:

1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante. (...).”

De otro lado, respecto del ejercicio de la supervisión resulta necesario contextualizar esta función, así como precisar sus funciones y responsabilidades, indicando que les corresponde a los supervisores en representación de la entidad velar por el cumplimiento estricto de las obligaciones financieras, económicas, técnicas y legales derivadas del contrato a cargo del contratista, para lo cual deberá tener en cuenta, en lo pertinente, lo establecido en el manual de contratación de la entidad.

Lo anterior en razón, igualmente a que la actividad de supervisión es parte primordial del control y vigilancia de la actividad del contratista con el fin de lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el contrato, y un mecanismo para proteger los intereses de la entidad, verificar el estado financiero y contable del contrato, supervisar y ejecutar las actividades administrativas necesarias para el manejo y ejecución del mismo y determinar el cumplimiento de las especificaciones técnicas emanadas del objeto contratado.

De acuerdo con lo expuesto, se considera procedente que a un empleado se le asignen funciones diferentes a las contempladas en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad para el cargo, siempre, que como ya se advirtió, las funciones asignadas guarden relación con el cargo que se ejerce.

En ese sentido, dando contestación a los interrogantes N° 1 y 4 se precisa que en el caso que en el marco funcional del cargo no se encuentre la función específica de supervisar contratos estatales, la administración tiene la facultad de asignar la supervisión de un contrato, siempre y cuando el ejercicio de la funciones desarrolladas haya una relación directa con el objeto de contrato que se busca supervisar ya sea por el conocimiento directo de la actividad o por la experiencia que se tenga en función del contrato o materias del contrato.

Bajo estos términos, el ejercicio de la supervisión no implicaría la desnaturalización del ejercicio de las funciones propias del cargo, sino más bien de colaboración con los fines generales que persigue la entidad.

En cuanto al tema de cargas laborales, y dando respuesta al interrogante N° 2, es necesario tener claro que el estudio de cargas de trabajo les permite a las entidades revisar el número de servidores públicos que necesita o que le sobran para determinar la planta de personal o mejor aún establecer el número correcto de funcionarios que requiere una entidad, por cada proceso y por cada dependencia, para cumplir con las funciones asignadas a la entidad.

Por lo tanto, respecto de quien o como debe solicitarse el estudio de cargas de trabajo, es preciso indicar que, en la mayoría de casos este ejercicio, hace parte de un proceso de rediseño institucional y/o una modificación de la planta de personal, procesos generalmente liderados en la entidad, por las áreas de planeación y/o talento humano. Por lo tanto, de considerar que hay una sobrecarga de funciones en un área o dependencia de la entidad, este tema debe ser puesto en conocimiento de las áreas de planeación y/o talento humano, como se mencionó anteriormente, quienes adelantarán las tareas pertinentes.

En estos casos, el Departamento Administrativo de la Función Pública elaboró un instrumento denominado “7. Guía para el rediseño de entidades públicas del orden nacional en Colombia”. Este documento se puede consultar a través de la siguiente ruta: www.funcionpublica.gov.co Desarrollo Organizacional Enlaces de interés documento #7. Para consultar los anexos de la Guía, debe descargarla en su equipo.

En esta Guía encontrará la metodología recomendada para adelantar un proceso de modernización organizacional y el desarrollo de los conceptos relacionados con dicho proceso, como lo es el tema de levantamiento de cargas de trabajo.

Ahora bien, es preciso indicar que para adelantar una medición de cargas de trabajo, la entidad debe tener en cuenta, los tiempos, frecuencias, registro y análisis de las tareas, actividades o procedimientos que se desarrollan al interior de los procesos de la entidad y que son susceptibles de ser medidas. Por lo que es importante tener actualizado el manual de procesos y procedimientos, ya que ellos serán un insumo en el registro de los tiempos para los empleos previstos (según el perfil).

Respecto a los cambios en ellos manuales de funciones y competencias laborales, el decreto - ley 785 de 2005, en su Artículo 32 señala la competencia para la modificación de los manuales de funciones.

“ARTÍCULO 32. Expedición. La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante acto administrativo de la autoridad competente con sujeción a las disposiciones del presente decreto.

El establecimiento de las plantas de personal y las modificaciones a estas requerirán, en todo caso, de la presentación del respectivo proyecto de manual específico de funciones y de requisitos.

Corresponde a la unidad de personal de cada organismo o a la que haga sus veces, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de requisitos y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto.”

De lo anteriormente descrito, la norma es clara en establecer que corresponde al jefe de la unidad de personal de cada entidad adelantar los estudios para la actualización, modificación o adición a los manuales de funciones y competencias laborales ya que los mismos debe fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, como lo establece el decreto 1083 de 2015 en los Artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3. y puede ser adelantado por la Escuela Superior de Administración Pública, los servidores de la entidad o por particulares que contrate la administración para tal fin.

Así mismo, dando contestación al interrogante N° 3 es competencias de los jefes de las unidades de personal de cada entidad adelantar los estudios para poder realizar una modificación, adición o cambio en los manuales de funciones y competencias laborales siempre y cuando se sustenten en las necesidades del servicio o por razones de modernización.

Por otro lado, en relación con el interrogante N° 5, respecto a la concertación de compromisos, conforme con las competencias establecidas el Artículo 40 de la ley 909 de 2004 y el acuerdo No. CNSC - 20181000006176 DE 2018, se observa que esta es de la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo tanto se le dará traslado en lo concerniente.

Finalmente, según el interrogante N° 6, frente a las competencias del Departamento Administrativo de la Función Pública se considera importante indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 430 de 2016, 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, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la transparencia en 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, razón por la cual no es oportuno intervenir en situaciones internas de las entidades, ni de resolver circunstancia de manera particular por lo que en menester de la entidad resolver sobre su situación.

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: Harold Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 07:04:51