



Función Pública

Concepto 018881 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000018881

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000018881

Fecha: 17/01/2022 04:06:06 p.m.

Bogotá D.C

REFERENCIA: EMPLEOS. Manual de Funciones. Certificaciones laborales. Radicación No. 20212060761622 de fecha 23 de Diciembre de 2021.

En atención al escrito de la referencia, mediante el cual consulta:

- 1. Teniendo en cuenta que la mayoría de Entidades Públicas se encuentran adelantando los respectivos concursos de méritos, para proveer aquellos empleos que son ocupados por servidores públicos nombrados en provisionalidad, atentamente solicito se me indique que función cumple la Oferta Pública de Empleos de Carrera, con el cual la entidad oferta los cargos vacantes, los cuales en su mayoría se encuentran en cabeza de funcionarios provisionales.*
- 2. ¿Es viable y legal que una Entidad Pública, certifique funciones, que sus servidores públicos en provisionalidad, nunca han ejercido y con ellas emitan la respectiva OPEC?*
- 3. ¿Es viable que un servidor público se encuentre nombrado en un cargo, pero que las funciones asignadas a dicho cargo en el manual de funciones, no correspondan a las que desempeña dicho servidor público y no obstante el cargo sea ofertado en desarrollo de un concurso de méritos?*
- 4. Hay alguna desventaja, frente a los demás concursantes, si un servidor público concursa por un cargo cuyas funciones nunca ha ejercido, ¿pero que se encuentran en su totalidad establecidas en la OPEC?"*

Me permito manifestarle lo siguiente:

De conformidad con 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.

Razón por la cual, no es de nuestra competencia intervenir en situaciones internas de las entidades, actuar como ente de control, investigación, ni señalar los procedimientos a seguir en caso de que se presenten anomalías al interior de las entidades por cuanto, dicha competencia se encuentra atribuida a los jueces de la República.

No obstante, lo anterior, me permito dar respuesta de manera general a su consulta de la siguiente manera:

En primer lugar, la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) es un listado donde se encuentran las vacantes definitivas que requiere cubrir una entidad; esta se consolida basándose en los Manuales de Funciones y Competencia Laborales de los empleos que conforman la planta de personal y que han sido reportados con vacantes por parte de las entidades ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.

En la OPEC, se publica la información correspondiente a:

El Nivel, la denominación, el grado y la asignación salarial de cada empleo.

El propósito y las funciones del empleo.

Los requisitos de estudio, experiencia y las alternativas.

La dependencia, el municipio donde se ubica el cargo y el número de vacantes del empleo a proveer.

De manera que la OPEC hace parte integral de cada Convocatoria, su función es dar a conocer cuáles son los empleos a proveer y cuáles son las exigencias de cada uno de ellos.

Ahora bien respecto a su segundo interrogante, es importante traer a colación el Artículo [122](#) de la Constitución Política, el cual establece:

“ARTICULO [122](#). 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.” (Negrilla propia)

Por otra parte, el Decreto [1083](#) de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, establece:

“ARTÍCULO [2.2.2.3.8](#) Certificación de la experiencia. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.

Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.
2. Tiempo de servicio.
3. Relación de funciones desempeñadas.”

Así mismo, el párrafo 1.) del Artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, establece que la certificación de las funciones y competencias asignadas a un determinado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

De manera habitual la función de certificar las funciones ejercidas por un empleado público es propia del jefe de talento humano, en ese sentido, se considera que el mencionado empleado tiene la competencia para certificar las funciones consagradas en el manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad y aquellas que hayan sido asignadas mediante acto administrativo.

Conforme a las consideraciones expuestas y para atender su segundo interrogante, el jefe de talento humano o en quien este delegada tal facultad, certificar las funciones consagradas en el manual específico de funciones y competencias laborales de la entidad y aquellas que hayan sido asignadas mediante acto administrativo de nombramiento en caso de realizar funciones que no se encuentran descritas en el manual específico de funciones, ni fueron asignadas mediante acto administrativo, éstas no podrán ser certificadas.

Respecto a su tercer interrogante es necesario resaltar, que de conformidad con el Artículo 122 de la Constitución Nacional, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, para su provisión, se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente, así mismo el Artículo 125 Ibídem contempla que lo general es que los empleos en los órganos y entidades del Estado sean de carrera.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-447 de 1996, expresó:

“...Cuando el Artículo 122 de la Constitución Nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad...”

-

Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes.

(...)

Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, respecto del mismo tema, el Artículo 19 de 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.” establece:

“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;

(...)”

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 un cargo 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.

De acuerdo con lo señalado, el manual específico de funciones y de competencias laborales es un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el ejercicio de los mismos. Se constituye, entonces, en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo público.

El manual específico de funciones y de competencias laborales, se orienta al logro de los siguientes propósitos:

- Instrumentar la marcha de procesos administrativos tales como: selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño.
- Generar en los miembros de la organización el compromiso con el desempeño eficiente de los empleos, entregándoles la información básica sobre los mismos.
- Proporcionar información de soporte para la planeación e implementación de medidas de mejoramiento y modernización administrativas, estudio de cargas de trabajo.
- Facilitar el establecimiento de parámetros de eficiencia y criterios de autocontrol.

De otra parte, frente a los manuales de funciones y de competencias laborales el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

PARÁGRAFO 1. La certificación de las funciones y competencias asignadas a un determinado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

PARÁGRAFO 2. El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará la asesoría técnica necesaria y señalará las pautas e instrucciones de carácter general para la adopción, adición, modificación o actualización de los manuales específicos.

Igualmente, este Departamento Administrativo adelantará una revisión selectiva de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Artículo. Las entidades deberán atender las observaciones que se efectúen al respecto y suministrar la información que se les solicite.

PARÁGRAFO 3. La administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico, en aplicación del numeral 8 del Artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará conocer el alcance de la modificación o actualización, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo.”

De conformidad con lo anterior, se tiene entonces que cada cargo debe tener asignadas las funciones que deberá desempeñar quien ocupe los cargos públicos, de manera que el empleado público deberá desarrollar las funciones que corresponden al cargo en el cual se encuentra nombrado, en el manual de funciones.

Frente a su ultimo interrogante, la Constitución Política establece:

“ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.”

Así las cosas, la provisión definitiva de los empleos públicos de carrera debe hacerse mediante el sistema de mérito. Este se considera un óptimo instrumento para la provisión de cargos públicos basado en criterios meritocráticos y constituye uno de los ejes determinantes de la Constitución Política de 1991, en especial por su relación estrecha con el principio de acceso a desempeño de cargos públicos, la igualdad, la estabilidad y demás garantías contempladas en el Artículo 53 de la Carta.

En cuanto al ingreso de la carrera administrativa la ley 909 de 2004 establece:

“ARTÍCULO 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO 28. Principios que orientan el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa. La ejecución de los procesos de selección para el ingreso y ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa, se desarrollará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Mérito. Principio según el cual el ingreso a los cargos de carrera administrativa, el ascenso y la permanencia en los mismos estarán determinados por la demostración permanente de las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos;

b) Libre concurrencia e igualdad en el ingreso. Todos los ciudadanos que acrediten los requisitos determinados en las convocatorias podrán participar en los concursos sin discriminación de ninguna índole;

c) Publicidad. Se entiende por esta la difusión efectiva de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por la totalidad de los candidatos potenciales;

d) Transparencia en la gestión de los procesos de selección y en el escogimiento de los jurados y órganos técnicos encargados de la selección;

e) Especialización de los órganos técnicos encargados de ejecutar los procesos de selección;

f) Garantía de imparcialidad de los órganos encargados de gestionar y llevar a cabo los procedimientos de selección y, en especial, de cada uno de los miembros responsables de ejecutarlos;

g) Confiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar la capacidad y competencias de los aspirantes a acceder a los empleos públicos de carrera;

h) Eficacia en los procesos de selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del empleo;

i) Eficiencia en los procesos de selección, sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que han de rodear al proceso de selección.

ARTÍCULO 29. Concursos. Los concursos para el ingreso y el ascenso a los empleos públicos de carrera administrativa serán abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño.”

Revisada la norma que regula el ingreso a la carrera administrativa tenemos que la misma se define como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública, ofreciendo estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público, además tiene unos principios en los cuales se observa el mérito y el Libre concurrencia e igualdad en el ingreso, donde da igualdad a todos los ciudadanos que acrediten los requisitos en participar en los concursos sin discriminación.

En consecuencia, no hay alguna desventaja, frente a los demás concursantes, si un servidor público concursa por un cargo cuyas funciones nunca ha ejercido, pero que se encuentran en su totalidad establecidas en la OPEC pues se presenta en igualdad de oportunidades siempre y cuando acredite los requisitos para participar en el concurso de méritos.

Finalmente, en caso de que usted considere que se están presentando situaciones que no corresponden con la realidad en la Oferta Pública de Empleos, se sugiere respetuosamente elevar su inquietud ante la Comisión de Personal de la entidad, la Comisión Nacional del Servicio Civil o la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que se defina la eventual configuración de irregularidades y sus sanciones.

Finalmente, me permito indicarle que para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Christian Ayala

Revisó: Maia Borja.

Aprobó. Armando López Cortes.

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 04:07:55