



Concepto 144051 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000144051

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000144051

Fecha: 11/04/2022 12:04:26 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: EMPLEO. FUNCIONES. RADICACIÓN: 20222060105142 Del 02 de marzo de 2022.

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre si es procedente crear funciones de calidad y asignarlas a un empleado de carrera administrativa, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sobre la naturaleza jurídica del empleo 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 2004¹, dispone:

“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.”

De acuerdo con lo anterior, el empleo debe ser entendido como, el grado, el código que se asignan para su identificación y a su vez como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con la finalidad de cumplir en debida forma con los objetivos de la entidad, por lo tanto, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta

Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente.

Así las cosas, la entidad deberá implementar un 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; el cual genera un soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Por su parte, el Decreto 1083 de 2015², determina tanto la importancia como el contenido mínimo de los manuales de funciones:

“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 2º. 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 3º. 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 8º 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.

PARÁGRAFO 3. En el marco de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades deberán publicar, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales. La administración, previo a la expedición del acto administrativo lo socializará con las organizaciones sindicales. Lo anterior sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo”.

“ARTÍCULO 2.2.2.6.2 Contenido del manual específico de funciones y de competencias laborales. El manual específico de funciones y de competencias laborales deberá contener como mínimo:

1. Identificación y ubicación del empleo.
2. Contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo.
3. Conocimientos básicos o esenciales.
4. Requisitos de formación académica y de experiencia”

De conformidad con la norma, en virtud de la autonomía administrativa que ostentan las entidades, el jefe del organismo está facultado para efectuar las modificaciones que, con ocasión a la necesidad del servicio o mejoramiento del mismo, se requiera para efectos de cumplir de manera eficiente y eficaz los objetivos institucionales de la entidad.

Ahora bien, las entidades también están facultadas para definir funciones adicionales al manual de funciones para sus funcionarios, cuando la necesidad en el servicio así lo determina, tal como lo define el ya citado Decreto 1083 de 2015:

“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.

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”

De acuerdo con lo anterior, a la asignación de funciones se puede acudir cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a cargos de la planta de personal de la entidad, sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesita que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

La asignación de funciones debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, no siendo procedente utilizar esta figura para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, toda vez que esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que no es una figura jurídica autónoma, como el encargo.

Por lo que, en criterio de esta Dirección, las entidades están facultadas para modificar los Manuales de Funciones, siempre por motivos de necesidad del servicio, no obstante, no es viable asignar funciones que modifiquen de tal forma el empleo que pueda darse lugar a una reubicación del empleado o desdibujar la figura por medio de la cual fue vinculado a la entidad.

En este sentido, se debe mencionar el artículo 32 del Decreto 785 de 2005³, el cual precisa que:

“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.

(...)

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. (...)"

Así mismo 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 2º. Principios de la función pública (...)

3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley; (...)" (Subrayado fuera de texto)

Para mayor claridad, esta Dirección se permite transcribir algunos apartes de la Circular 100-003 de 2009, emitida por el DAFF en relación con el tema que se consulta:

“Para la asignación de funciones adicionales a las señaladas en el respectivo manual específico de funciones y de competencias laborales, se debe tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional, en sentencia C-447 de 1996, en la cual sostuvo lo siguiente:

“...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".

"Por consiguiente, las funciones adicionales que se asignen a un empleo deben responder a la naturaleza del mismo, por ejemplo, si el empleo está ubicado en el nivel técnico no se le pueden asignar funciones que correspondan al nivel profesional o a cualquier otro nivel jerárquico, así el servidor acredite requisitos para desempeñar funciones de un cargo de otro nivel"

De conformidad con el análisis anterior, en criterio de esta Dirección Jurídica, es posible modificar el manual de funciones de la entidad, siempre y cuando corresponda a la necesidad del servicio y mejoramiento del mismo y sin que con ello se desnaturalice los empleos, lo cual supone, entre otras circunstancias, que las funciones correspondan a aquellas propias del nivel jerárquico al cual pertenece el empleo y que no se modifiquen la totalidad de las mismas. Por lo anterior, cualquier modificación del manual de funciones, lo cual incluye las funciones y requisitos del empleo, es necesario adelantar el estudio que sustente estos cambios.

Ahora bien, de no proceder la reforma al Manual de funciones, el cual deberá ser analizado por la entidad, teniendo en cuenta las normas y trámites que rigen el procedimiento, puede la esta a su vez revisar de manera interna la posibilidad de realizar una reforma de planta de personal.

Así las cosas, respecto de la reforma de la planta de personal de una entidad, el artículo 46 de la Ley [909](#) de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley [19](#) de 2012, establece lo siguiente:

"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."

Por su parte el artículo 2.2.12.1 del Decreto [1083](#) de 2015 establece que "Las reformas de las 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 acuerdo con lo anterior, la reforma de una planta de personal de los empleos de las entidades públicas deberá obedecer a necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de ahí la necesidad del estudio de medición de cargas.

Por último, se permite manifestar esta Dirección Jurídica, que de acuerdo con las funciones asignadas a este Departamento por el Decreto [430](#) de 2016⁴, no es de nuestra competencia resolver sobre situaciones o trámites internos, en virtud del principio de autonomía administrativa propia de cada una de las entidades del sector.

Para mayor información 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 [/eva/es/gestor-normativo](#) podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

Lo anterior se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó. Ana María Naranjo

Revisó y Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

¹Ley 909 de 2004 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

²Decreto 1083 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

³Decreto Ley785 de 2005 “por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.”

⁴Decreto 430 de 2016 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

Fecha y hora de creación: 2026-02-16 13:56:45