



Concepto 211671 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000211671

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000211671

Fecha: 08/06/2022 05:52:59 p.m.

Bogotá D.C.

REF.: EMPLEOS. Reubicación. RAD.: 20222060200612 del trece (13) de mayo de 2022 alcance respuesta 20226000155621 del 25 de abril del 2022.

En atención a la radicación de la referencia, en la cual solicita respuesta de fondo sobre unos hechos relacionados con la reubicación de un empleado de la Alcaldía de Chía y solicitudes elevadas para que se certifiquen sus funciones en el marco del estado en el que quedó su cargo después de la reubicación. Me permito manifestarle lo siguiente.

Previamente debe indicarse que 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 no es competencia de este Departamento y corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación de su personal.

Asimismo, esta Dirección Jurídica no tiene capacidad de juzgar el actuar de las entidades públicas respecto de casos concretos, por no tener facultad legal y reglamentaria para pronunciarse al respecto.

1-) su primera pregunta:

"(...) solicito que por parte de la Departamento Administrativo de la Función Pública se me dé respuesta por escrito sobre el análisis del caso. En el cual quede claro si lo que argumenta la administración frente a las funciones está enmarcado en el debido proceso."

Debe reiterarse que esta dirección no es competente para analizar o resolver casos específicos y mucho menos proferir un pronunciamiento sobre si una actuación se enmarca en el principio del debido proceso ya que ello implicaría entrar a dirimir una situación de fondo, lo que vulneraría el principio de separación de poderes.

En tal sentido, la resolución de los casos particulares, como resulta apenas obvio, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho. De igual forma debe anotarse que la disyuntiva sobre una presunta violación del debido proceso es competencia de la jurisdicción por ende objeto de un pronunciamiento por parte de un juez de la república según la distribución de competencias.

2). Segunda pregunta:

"(...) me informe dentro de la normatividad vigente en materia de derecho laboral público, si hay algún pronunciamiento de las altas cortes con respecto a este tema de reubicación sin cambio de funciones, y que como es el caso particular, esta reubicación se da a un lugar donde ninguna de las funciones descritas y que se me certifican se puede llevar a cabo."

Respecto de esta cuestión en concreto se procederá a responder alrededor del marco legal aplicable a su objeto de consulta. Sobre el particular debe señalarse que el Decreto 1083 de 2015 dispone los lineamientos en materia de reubicación en su artículo 2.2.5.4.6 señalando:

"ARTÍCULO 2.2.5.4.6. Reubicación. La reubicación consiste en el cambio de ubicación de un empleo, en otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo.

La reubicación de un empleo debe responder a necesidades del servicio y se efectuará mediante acto administrativo proferido por el jefe del organismo nominador, o por quien este haya delegado, el cual deberá ser comunicado al empleado que lo desempeña.

La reubicación del empleo podrá dar lugar al pago de gastos de desplazamiento y ubicación cuando haya cambio de sede en los mismos términos señalados para el traslado".

De acuerdo con la norma transcrita la reubicación consiste en el cambio de ubicación de un empleo, en otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo. Es así como, los movimientos dentro de las plantas de personal de las entidades públicas son viables la reubicación física de los empleos. Estos movimientos se presentan en desarrollo del manejo de las plantas de personal globalizadas, con el fin de atender las necesidades del servicio y de ubicar al servidor público en un empleo acorde con su perfil, habilidades y competencias, sin que ello derive en un desmejoramiento de las condiciones laborales.

En la misma línea, véase que, dentro del manejo de la planta global, el nominador de la entidad está facultado para reubicar los funcionarios en cualquiera de las dependencias que requiera de sus servicios, en consecuencia, un cargo puede ser reubicado a una nueva dependencia a ejercer las funciones propias del cargo o relacionadas con el mismo, siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad.

De otra parte, la planta global permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, lo que permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano. Sin embargo, el movimiento del personal a otras dependencias no implica el cambio de la función del empleo respectivo, de esta manera las funciones básicas del empleo se conservarán, sin interesar la dependencia a la cual se pertenezca, como tampoco se verá, por este movimiento, afectados los derechos de carrera administrativa.

Ahora bien, en relación con los movimientos dentro de las plantas de personal de las entidades, la Corte Constitucional en la Sentencia C-447 de 1996, expresó lo siguiente:

"...El sistema de planta global... no implica como lo sostiene la demandante que la planta de personal no sea fija, lo que ocurre es que se agrupan los empleos de acuerdo con su denominación para ser posteriormente distribuidos por la autoridad competente, de acuerdo con la dependencia y el área de trabajo

(...)

La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rígidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Preocupa a la actora -con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla, pues, siguiendo el ejemplo anotado, si se trata del cargo de "Técnico en ingresos públicos" su función siempre será la misma, sin interesar la dependencia a la cual pertenezca. Los artículos demandados en ningún momento facultan a obrar de manera distinta.

(...)

La planta de personal global y flexible, de acuerdo con las consideraciones expuestas, no es contraria a lo dispuesto en el artículo 122 del Estatuto Superior y, por el contrario, constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propone la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho.

(...)"

(Subrayas y negrillas originales)

En este orden de ideas, se tiene que cuando una entidad tiene planta global, cada empleo de la entidad pertenece a ella en general y no a cada dependencia en particular, siendo competencia del jefe del organismo distribuir los cargos y ubicar el personal de acuerdo con las necesidades del servicio, siempre y cuando no implique condiciones menos favorables para el empleado; es necesario hacer énfasis en que la reubicación no afecta los derechos de carrera administrativa del servidor público.

En conclusión, la figura de la reubicación tiene como finalidad ubicar el personal y distribuir los empleos en las áreas que se requieran dentro de las plantas de personal global, de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

Conforme a las razones expresadas, en la planta global la administración puede reubicar, el cargo donde lo requiera, y las funciones serán las del área donde esté ubicado, siempre y cuando sean de la misma naturaleza y del mismo nivel jerárquico del cargo del cual es titular el funcionario, de tal forma que no se desnaturalice el empleo.

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica, es procedente la figura de la reubicación para desempeñar funciones afines, iguales e inclusive diferentes a las que el empleado realiza, siempre y cuando no se desnaturalice el empleo y el empleado cumpla con los requisitos de sus nuevas funciones.

3). En cuanto a la tercera pregunta:

"(...) como puedo proceder para que la Dirección de Función Pública certifique las verdaderas funciones que he desempeñado y desempeño actualmente y que como lo demuestro se me ha negado por parte de Dirección de Función Pública de Chía en múltiples ocasiones una certificación que dé cuenta de ellas".

Sobre estas inquietudes alrededor de la certificación de funciones, debe señalarse que este Departamento ha sido reiterativo en señalar que las entidades públicas cuentan con autonomía administrativa, lo cual implica que éstas tienen la potestad de definir la manera de establecer sus procedimientos internos y la forma como ejercen su objeto social y la función pública que tienen a su cargo; no obstante, lo anterior, deben sujetarse a unas reglas generales definidas en la ley y los reglamentos, comunes a todas las entidades públicas.

Así, el Decreto 1083 de 2015, determina el contenido mínimo de las certificaciones laborales:

"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:

Nombre o razón social de la entidad o empresa.

Tiempo de servicio.

Relación de funciones desempeñadas.

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las

horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8)" (Subrayas y negrillas originales)

De lo anterior se colige claramente que las certificaciones de experiencia laboral, sin excepción, deberán contener, como mínimo, el nombre o razón social de la entidad o empresa, tiempo de servicio, para el caso de los contratos, objeto, obligaciones y duración del mismo.

En esa misma línea debe tenerse en cuenta lo preceptuado en el Decreto 1083 de 2015 en su artículo 2.2.6.1 frente a la competencia para expedir las certificaciones:

"ARTÍCULO 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".* (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Dicho lo cual, el Departamento Administrativo de la Función Pública no tiene competencia para expedir la certificación de funciones solicitada, facultad que es del jefe del organismo o del jefe de personal, quienes gestiona directamente el manejo del personal incluyendo este tipo de solicitudes, debe señalarse igualmente que la certificación de funciones debe contener la relación de las funciones desempeñadas por el empleado público contenida en el respectivo manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado, así como aquellas que hayan sido asignadas mediante acto administrativo.

4). Cuarta pregunta:

"amplié el concepto dado en 2020 con código 054091 en lo que tiene que ver con el cambio de funciones producto de una reubicación, cómo se certifican estas y como se asignan".

Al respecto, una vez revisado el concepto 20206000054091 de fecha 12 de febrero de 2020, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, nos permitimos señalar que el mismo se encuentra plenamente vigente y el concepto allí rendido guarda coherencia con los postulados legales aplicables al tema de la reubicación.

El Concepto previamente citado expone sobre las funciones producto de la reubicación:

"De otra parte, frente a lo que debe entenderse por "funciones afines", se considera que se hace referencia al desarrollo de funciones similares, semejantes, próximas, equivalentes, análogas o complementarias en una determinada área de trabajo o área de la profesión, ocupación, arte u oficio.

Por lo antes expuesto, se concluye que siempre que se cumplan con las condiciones arriba descritas, es viable que las entidades u organismos públicos consideren la reubicación del empleado público por necesidades del servicio".

Con ello mente debemos destacar que en efecto los manuales de funciones de las entidades tienen dos tipos de funciones, a saber, las denominadas generales y aquellas nombradas como específicas.

Para el tema de la reubicación en relación con las funciones debe señalarse que las funciones específicas pudieran llegar a cambiar o sufrir una modificación, atendiendo a que en el cambio de dependencia del cargo puede ser necesario una adaptación frente a las funciones específicas, las cuales tiene una relación directa con el quehacer del servidor público.

De otro lado, las denominadas funciones generales tienen una relación directa con el perfil del funcionario y estas están llamadas a permanecer indemnes en el proceso de reubicación del cargo toda vez que esta limitación es una garantía de no "desnaturalización del cargo", lo que pudiese conllevar a ubicar un empleado que está en ejercicio de cargo lejos de sus capacidades laborales y profesionales.

Por lo mencionado, esta Dirección Jurídica responde a la solicitud al destacar que las funciones generales no podrán cambiar en el proceso de reubicación del cargo, en el cual, sería aceptable la eventual modificación o cambio de algunas de las funciones específicas.

5). Quinta pregunta:

"me informe por favor que normatividad además de la ya mencionada existe en materia de reubicación de empleados en la misma entidad en el caso de Alcaldía como entes territoriales".

Frente a esta solicitud debe señalarse que en efecto las normas trascritas en este concepto son las que regulan el tema de la reubicación en lo aplicable al caso expuesto, de lo cual debemos reiterar que el Decreto 1083 de 2015 contiene la información requerida para el estudio de estas situaciones administrativas.

6). En la sexta pregunta elevada se cuestiona:

"me informe cuál es la cartilla de administración pública de "Empleo, situaciones administrativas, jornada laboral y retiro de los empleados del sector público" que está vigente a la fecha 2022 y en qué lugar se puede consultar".

No existe otra normatividad que regule la materia.

7). Frente a la última pregunta:

"(...) me informe que entidad es la competente para dirimir las dificultades descritas en los hechos, cuando no se encuentra respuesta en la Alcaldía Municipal como lo es la de Chía".

Al respecto vale la pena reseñar que jerárquicamente no existe una entidad “superior” o “competente” para dirimir el tipo de situaciones descritas en los hechos pues las Alcaldías Municipales gozan de plena independencia en la gestión de sus recursos, incluyendo la gestión de los funcionarios y empleados a su disposición, frente a los cuales actúan como entidad empleadora o nominadora.

Ahora bien, de haber una eventual controversia frente derechos de carrera al interior de las entidades la competente para dirimir estas situaciones será la Comisión de Personal y en segunda instancia la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web de la entidad en el link /web/eva/gestor-normativo, «Gestor Normativo», donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos 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: Pablo C. Díaz B.

Reviso: Harold Herreño

Aprobó: Armando Lopez C

11602.8.4