



Concepto 311331 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000311331

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000311331

Fecha: 24/08/2022 02:10:11 p.m.

Bogotá D.C.,

REF.: EMPLEOS. Modificación y asignación de Funciones, reubicación. RAD.: 20229000426832 del 22- 08-2022.

Acuso recibo comunicación, mediante la cual consulta si es legal modificar y/o asignar nuevas funciones sin que éstas se ajusten a las fijadas para el cargo que desempeña un profesional, lo cual conllevaría a una desnaturalización para la cual se creó cada cargo; y si es legal reubicar al profesional X de grado 1, código 219, número de OPEC: 1329 en el empleo que desempeña el profesional Z de grado 1, código 219, numero de OPEC: 1335, y el profesional Z pase a ocupar el puesto del profesional X, cuando las funciones son totalmente diferentes y solo se busca el acomodo del profesional Z.

1.- Respecto a la consulta si es legal modificar las funciones sin que éstas se ajusten a las fijadas para el cargo que desempeña un profesional, lo cual conllevaría a una desnaturalización para la cual se creó cada cargo, se precisa 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.

Por consiguiente, no se encuentra facultado para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos de las entidades del estado, razón por la cual, no es procedente pronunciarse en este caso, sobre la legalidad del acto administrativo mediante el cual se modificaron las funciones del cargo al cual se refiere.

No obstante, en relación con la adopción, modificación o ajuste del manual específico de funciones y de competencias laborales de los diferentes empleos que comprende la planta de personal de una entidad del Estado, se precisa lo

siguiente:

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 expedían normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 19.- El empleo público.

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.

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.”

Ahora bien, las funciones, responsabilidades y competencias de los empleos, deben estar consignadas en el manual específico de funciones y de competencias laborales y, son las que le corresponde ejercer al titular de cada empleo, tema sobre el cual, la Ley [909](#) de 2004 al regular lo relacionado con los manuales de funciones y de competencias laborales establece:

“ARTÍCULO 15. LAS UNIDADES DE PERSONAL DE LAS ENTIDADES.

(...)

Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes:

(...)

c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública;

(...)" (Subrayado nuestro)

Por otra parte, el Decreto [1083](#) de 2015 Único Reglamentario del Sector Función Pública, señala:

“ARTÍCULO 2.2.2.4.9 Disciplinas académicas o profesiones. Para el ejercicio de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior, las entidades y organismos identificarán en el manual específico de funciones y de competencias laborales, los Núcleos Básicos del Conocimiento â¿¿NBC- que contengan las disciplinas académicas o profesiones, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIIES, tal como se señala a continuación:

AREA DEL CONOCIMIENTO NUCLEO BASICO DEL CONOCIMIENTO (...)"

“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.

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”
(Adicionado por el Decreto 051 de 2018, art. 1)

Conforme a la normativa transcrita y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, será procedente que la entidad, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, y las cargas de trabajo que corresponden a cada empleo, adopte, adicione, modifique, o actualice el manual específico de funciones y de competencias laborales, mediante resolución interna expedida por el jefe del organismo o entidad, incluyendo los cargos de carrera administrativa desempeñados por empleados de carrera, vinculados previo concurso de méritos, como en el caso materia de consulta; para lo cual corresponderá a la entidad comunicar y expedir copia del respectivo acto administrativo contentivo de dicho manual, a los titulares de los respectivos empleos para el cumplimiento de las funciones inherentes a los mismos, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Es pertinente aclarar, que, si considera que con la modificación o actualización del manual de funciones y de competencias laborales del empleo al cual se refiere, se desnaturalizó el objetivo para el cual se creó el cargo, por no corresponder las funciones al nivel y grado en el que está ubicado o por cualquier otro motivo, debe elevar la reclamación ante el nominador o jefe de la entidad, y en últimas, demandar la nulidad del acto administrativo mediante el cual se modificó o ajustó dicho manual.

2.- En cuanto a la consulta si es legal asignar nuevas funciones sin que éstas se ajusten a las fijadas para el cargo que desempeña un profesional, lo cual conllevaría a una desnaturalización para la cual se creó cada cargo, me permito manifestarle lo siguiente:

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:

“ARTÍCULO 19.- El empleo público.

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.”

Ahora bien, el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, 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. 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."

Así mismo, sobre el tema de la asignación de funciones, 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)

La misma Corporación mediante sentencia T-105 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, efectuó el siguiente análisis:

"(...)

II.- De la Asignación de Funciones.-

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 donde 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". (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, este Departamento Administrativo, expidió la Circular Externa No. 100 de 11 de 14, del 26 de noviembre de 2014, mediante la cual traza instrucciones sobre asignación de funciones, expresando lo siguiente:

"Conforme al artículo 122 de la Constitución Política, la Ley 909 de 2004 y demás normas que la reglamentan o desarrollan, el empleo público es reglado, lo que implica que los empleos deben estar determinados en la planta de personal y sus funciones señaladas en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales.

Los citados manuales deben elaborarse en el marco general que para las instituciones de la Rama Ejecutiva del orden nacional está contemplado en el Decreto Ley 770 de 2005 y el Decreto Reglamentario 1785 de 2014 y para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden

territorial en el Decreto Ley 785 de 2005 y en la norma de competencias que rige para los dos niveles, establecido en el Decreto 2539 del mismo año.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que las funciones asignadas a cada empleo en el manual, deben corresponder a la naturaleza del mismo, al igual que aquellas funciones adicionales que se les asignen por parte de la autoridad competente. Lo anterior con el fin de no desvirtuar la naturaleza del empleo.

En consecuencia, solo es procedente asignar funciones de un empleo de mayor responsabilidad dentro del mismo nivel o de uno de superior jerárquico a través de la figura del encargo, previo cumplimiento de las normas que regulan esta situación administrativa."

En los términos de la normativa y jurisprudencia transcrita, 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; es decir, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan, y dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, teniendo en cuenta las competencias y el perfil requerido, sin que se desnaturalice la finalidad para la cual éstos fueron creados.

En este orden de ideas, al decir de la Corte constitucional, no es procedente la descontextualización de la figura de la asignación de funciones, 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; con lo cual se justifican las exigencias de este Departamento Administrativo, en la Circular Externa No. 100 â¿¿ 11 â¿¿ 14, del 26 de noviembre de 2014, en el sentido, que, solo es procedente asignar funciones de un empleo de mayor responsabilidad dentro del mismo nivel o de uno de superior jerarquía a través de la figura del encargo, previo cumplimiento de las normas que regulan esta situación administrativa.

Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, será procedente la asignación temporal de funciones a un empleado de planta, siempre y cuando la situación administrativa en la que se encuentre el empleado, implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de alguna de ellas, no genere vacancia temporal, y el empleado al cual se le asignen las funciones, se desempeñe en un cargo de la misma naturaleza, con funciones afines a las que se van a asignar; de lo contrario no será procedente la asignación de funciones.

Ahora bien, si las funciones a asignar de manera temporal a un empleado de planta no están previstas en el manual específico de funciones y competencias para ninguno de los cargos de la planta de personal de la entidad, será necesario la modificación de este instrumento, con el fin de preverlas en dicho manual, en uno de los cargos de planta, con sujeción a la Constitución Política y la ley.

En el evento que considere que, las funciones asignadas no hacen referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña, ni se ubican dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, sin tener en cuenta las competencias y el perfil requerido, se estaría desnaturalizando la finalidad para la cual se creó el cargo, ante lo cual podrá elevar la reclamación ante el jefe de personal o el servidor que haga sus veces, exponiendo los motivos en los cuales fundamenta su reclamación, o ante el jefe de la entidad o ante el funcionario en quien haya delegado la competencia.

3.- Respecto a la consulta si es legal reubicar al profesional X de grado 1, código 219, número de OPEC: 1329 en el empleo que desempeña el profesional Z de grado 1, código 219, numero de OPEC: 1335, y el profesional Z pase a ocupar el puesto del profesional X, cuando las funciones son totalmente diferentes y solo se busca el acomodo del profesional Z.

Al respecto se precisa que este Departamento Administrativo carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos de las entidades del Estado. La competencia en esta materia es de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En relación con la figura de la reubicación el artículo 2.2.5.4.1 del Decreto 1083 de 2015, consagra que, entre los movimientos de personal que se le pueden efectuar por necesidades del servicio a los empleados en servicio activo, incluyendo los de carrera administrativa, está la figura de la reubicación cuando se trata de una planta de personal global, la cual se predica del empleo, no del empleado o titular del mismo, aunque ello implica que el empleado continúa en su ejercicio en la otra dependencia en la que haya sido reubicado, así lo consagra el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 de 2015, al señalar:

"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."

En los términos de 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, 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, y podrá dar lugar al pago de gastos de desplazamiento y ubicación cuando haya cambio de sede en los mismos términos señalados para el traslado.

Lo anterior significa, que la figura de la reubicación no comprende la reubicación de un empleado despejado de su empleo, en un cargo distinto del que viene ejerciendo como titular.

Conforme a lo expuesto, en criterio de esta Dirección Jurídica, si la planta de personal es global como informa, será procedente la reubicación del empleo que se viene desempeñando, por necesidades del servicio, mediante acto administrativo, y teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo, lo cual implica que el titular del mismo, continúa ejerciendo las funciones del respectivo cargo en otra dependencia de la misma entidad, mientras permanezca en el ejercicio de las respectivas funciones, sea

que se trate de empleos de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página [webwww.funcionpublica.gov.co/eva](http://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 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

Elaboró: Pedro Pablo Hernández Vergara

Revisó: Maia Valeria Borja Guerrero

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:23:06