



# Concepto 057091 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000057091\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000057091

Fecha: 08/02/2023 03:40:42 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. COMISIÓN DE PERSONAL. Obligación de conformar Comisión de Personal en una E.S.P. RADICACIÓN. 20232060067022 de fecha 31 de enero de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual plantea varios interrogantes relacionados con la obligación de conformar Comisión de Personal en una Empresas de Servicios Públicos Oficiales del nivel departamental, me permito manifestar lo siguiente:

Sea lo primero mencionar que la Ley [142](#) de 1994<sup>1</sup>, señala:

*"ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (...)"*

**14.5. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIALES.** *Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.*

**14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA.** *Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50%.*

**14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA.** *Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares."*  
(...)

*"ARTÍCULO 41. Aplicación del Código Sustantivo de Trabajo. Las personas que presten sus servicios a las Empresas de Servicios Públicos privadas o mixtas, tendrán el carácter de trabajadores particulares y estarán sujetas a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y a lo dispuesto en esta Ley. Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a partir de la vigencia de esta Ley se acojan a lo establecido en el parágrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968." (El término "inciso primero del" fue declarado inexistente por la Corte Constitucional mediante Sentencias [C-253/96](#), [C-318/96](#) y [C-327/96](#).)*

Lo anterior significa que quienes prestan sus servicios a empresas de servicios públicos privadas o mixtas sus trabajadores ostentan la calidad de trabajadores particulares y, por lo tanto, para efectos de la determinación del régimen jurídico aplicable a sus contratos individuales de trabajo se aplican las disposiciones del código Sustantivo del Trabajo, la Convención Colectiva de Trabajo y el Reglamento interno.

En cuanto a las empresas de servicios públicos oficiales, la Ley [142](#) de 1994 dispone:

*"ARTÍCULO 17. Naturaleza. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta Ley.*

**PARÁGRAFO 1.** *Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado"(...)".*

Por otra parte, sobre el mismo tema el Decreto [3135](#) de 1968<sup>2</sup> al regular las formas de vinculación en una empresa industrial y comercial del Estado señala:

*"ARTÍCULO 5.- Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. (...)"*

*Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos." Subrayado declarado existente Sentencia [C-484](#) de 1995, Corte Constitucional;*

Según lo consagrado en el artículo [17](#) de la Ley [142](#) las empresas de servicios públicos oficiales debieron organizarse como Empresas Industriales y Comerciales del Estado, cuyos servidores son en su mayoría trabajadores oficiales, y en los estatutos de la respectiva empresa se precisarán que actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos, que por sus funciones son clasificados como de libre nombramiento y remoción; los demás se clasifican como trabajadores oficiales.

En este orden de ideas se considera que, en las empresas de servicios públicos oficiales, la vinculación de los trabajadores oficiales es mediante contrato de trabajo y la vinculación de los empleados públicos por ser de libre nombramiento y remoción se efectúa mediante nombramiento ordinario.

Ahora bien, con relación a las comisiones de personal la Ley [909](#) de 2004<sup>3</sup>, establece:

*"ARTÍCULO 3. Campo de aplicación de la presente ley.*

**1.** *Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos: a) A quienes desempeñan empleos pertenecientes a la carrera administrativa en las entidades de la Rama Ejecutiva del nivel Nacional y de sus entes descentralizados.*

- Al personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo cuando en el servicio exterior los empleos correspondientes sean ocupados por personas que no tengan la nacionalidad colombiana.
  - Al personal administrativo de las instituciones de educación superior que no estén organizadas como entes universitarios autónomos.
  - Al personal administrativo de las instituciones de educación formal de los niveles preescolar, básica y media. - A los empleados públicos de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.
  - A los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
  - A los comisarios de Familia, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 30 de la Ley 575 de 2000 b) A quienes prestan sus servicios en empleos de carrera en las siguientes entidades:
    - En las corporaciones autónomas regionales.
    - En las personerías.
    - En la Comisión Nacional del Servicio Civil.
    - En la Comisión Nacional de Televisión.
    - En la Auditoría General de la República.
    - En la Contaduría General de la Nación;
- (Ver Sentencias C-532 de 2006.)  
 (Ver Sentencias C-315 de 2007)

c) A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial: departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;

d) La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los Diputados y Concejales.

2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República"

#### ARTÍCULO 16. Las Comisiones de Personal.

1. En todos los organismos y entidades reguladas por esta ley deberá existir una Comisión de Personal, conformada por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa y elegidos por votación directa de los empleados. En igual forma, se integrarán Comisiones de Personal en cada una de las dependencias regionales o seccionales de las entidades.

Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría absoluta. En caso de empate se repetirá nuevamente la votación y en caso de persistir, este se dirimirá por el Jefe de Control Interno de la respectiva entidad.

Esta Comisión se reunirá por lo menos una vez al mes y será convocada por cualquiera de sus integrantes o por el jefe de personal de la entidad u organismo o quien haga sus veces, quien será el secretario de la misma y llevará en estricto orden y rigurosidad las Actas de las reuniones.

La Comisión elegirá de su seno un presidente.

2. Además de las asignadas en otras normas, las Comisiones de Personal cumplirán las siguientes funciones: (...)” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

De la ley citada se puede concluir que la conformación de las comisiones de personal es obligatoria en las entidades a las que les aplica la Ley 909 de 2004. Teniendo en cuenta que las Empresas de Servicios Públicos Oficiales no se encuentran dentro del campo de aplicación de la Ley, no tendrán el deber de conformar una comisión de personal.

Adicionalmente, es pertinente mencionar lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015<sup>4</sup>, el cual dispone:

**"ARTÍCULO 2.2.14.1.1 Conformación de la Comisión de Personal. En todos los organismos y entidades regulados por la Ley 909 de 2004 deberá existir una Comisión de Personal conformada por dos (2) representantes del organismo o entidad, designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados quienes deben ser de carrera administrativa.**

(...) ARTÍCULO 2.2.14.2.3 Calidades de los representantes de los empleados. Los aspirantes a ser representantes de los empleados en la Comisión de Personal deberán acreditar las siguientes calidades:

1. No haber sido sancionados disciplinariamente durante el año anterior a la fecha de la inscripción de la candidatura; y 2. Ser empleados de carrera administrativa.

ARTÍCULO 2.2.14.2.16 Participación de provisionales como electores o participantes. *En las entidades en las cuales no haya personal de carrera administrativa, o el número de empleados de carrera no haga posible la conformación de la Comisión de Personal podrán participar como electores o aspirantes, las personas que se encuentren vinculadas en calidad de provisionales.”* (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior se puede afirmar que las comisiones de personal se encuentran conformadas por dos (2) representantes de la entidad u organismo designados por el nominador o por quien haga sus veces y dos (2) representantes de los empleados, respecto de sus funciones, encontramos que el artículo 16 de la norma establece que se encuentran orientadas a velar porque los procesos de selección para la provisión

de empleo y de evaluación del desempeño y encargo les sean atribuidas por el procedimiento especial; conocer, en primera instancia, de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman sus empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos; entre otras funciones, relacionadas todas con la protección de los derechos de carrera administrativa de los servidores públicos.

En consecuencia, teniendo en cuenta que la naturaleza de los empleados públicos vinculados a las empresas de servicios públicos oficiales, es de libre nombramiento y remoción y no son empleos de carrera, ni provisionales, éstos no podrán conformar una Comisión de Personal. Adicionalmente, las funciones de dicha comisión van dirigidas a la preservación de los derechos de los servidores de carrera administrativa, como se pudo observar.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta el campo de aplicación de las comisiones de personal, no se considera viable su conformación y funcionamiento de una Empresa de Servicios Públicos, toda vez que estas no cuentan con empleados públicos con derechos de carrera administrativa.

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](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 imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: Maia Valeria Borja Guerrero

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1 Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

2 Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales.

3 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

4 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

---

*Fecha y hora de creación: 2025-12-17 02:53:00*