



Concepto 089341 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000089341*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000089341

Fecha: 02/03/2023 08:52:51 a.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEOS. El empleado beneficiario de un encargo debe prestar sus servicios en la dependencia donde se ubique el empleo. RAD. 20232060064642 del 31 de enero de 2023.

En atención a su escrito de la referencia, mediante el cual presenta varios interrogantes relacionados con determinar si el empleado beneficiario de un encargo debe prestar sus servicios en la dependencia donde se ubique el empleo, se dará respuesta a los mismos en el mismo orden de su presentación así:

1.- Al primer interrogante de su escrito, mediante el cual consulta: “¿La situación descrita implica necesariamente que siempre que un funcionario acepte un encargo deberá ser reubicado en la dependencia en la que es ofertado dicho encargo?”, es importante tener en cuenta lo siguiente:

En relación con el encargo, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el Decreto Ley 2400 de 1968¹ que en relación con el tema determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 18. Los empleados vinculados regularmente a la administración pueden encontrarse en las siguientes situaciones administrativas: en uso de licencia o permiso; en comisión; ejerciendo las funciones de un empleo por encargo; prestando servicio militar obligatorio, o en servicio activo.”

De acuerdo con lo previsto en la norma, los empleados públicos durante su relación laboral pueden encontrarse entre otras situaciones administrativas, ejerciendo las funciones de un empleo por encargo.

Al respecto el Decreto 1083 de 2015², señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.41 Encargo. Los empleados podrán ser encargados para asumir parcial o totalmente las funciones de empleos diferentes de aquellos para los cuales han sido nombrados, por ausencia temporal o definitiva del titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo.

El encargo no interrumpe el tiempo de servicio para efectos de la antigüedad en el empleo del cual es titular, ni afecta los derechos de carrera del empleado.” (Destacado fuera de texto)

Es decir que, el encargo para ejercer las funciones de otro empleo se entiende como una situación administrativa, por consiguiente, el encargo es una figura transitoria que se utiliza como una herramienta con la que cuenta la administración a efectos de evitar que las funciones propias del empleo cuyo titular está ausente se incumplan.

De otra parte, en relación con la provisión de empleos mediante encargo, la Ley 909 de 2004³, modificada por la Ley 1960 de 2019 establece:

“ARTÍCULO 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley.

El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad. (...) (Subraya fuera de texto)

De acuerdo con la norma, el encargo también es una figura que permite la provisión de empleos de carrera administrativa por ausencia temporal o definitiva del titular del cargo.

Ahora bien, la Sección Quinta del Consejo de Estado para diferenciar encargo de funciones y encargo de un empleo, mediante Sentencia 18 de diciembre de 2017. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez Rad: 11001-03-28-000-2017-00044-00, indicó:

“El encargo es una modalidad de provisión temporal de empleos públicos, de conformidad con lo preceptuado por la jurisprudencia de la Sección Segunda de esta Corporación³. Esta particularidad permite, en principio, parangonar esta figura jurídica al nombramiento, forma típica de acceso a la función pública.

Sin embargo, menester resulta indicar que no en todas las ocasiones los encargos deben ser comprendidos como una forma de proveer los empleos públicos, pues, no en pocas ocasiones, se encargan las funciones, pero no el cargo, eventos en los cuales dicha situación administrativa no puede ser equiparada a un nombramiento.

En otros términos, el encargo del cargo implica un reemplazo del titular del mismo, mientras que en el contexto del encargo de funciones éste continúa ocupándolo, a pesar de que por alguna situación administrativa no puede desempeñar el catálogo de funciones asignado a su empleo.” (Destacado fuera de texto)

De acuerdo con las disposiciones legales transcritas anteriormente, el encargo presenta un doble carácter, constituye a la vez una situación administrativa (art. 18 Decreto Ley 2400 de 1968), donde el encargo puede ser total o parcial, lo que indica que, en el primer caso, el empleado se desliga de las funciones que le son propias y asume todas las del nuevo empleo, para el segundo caso, asume sólo una o algunas de ellas, y, también una modalidad transitoria de provisión de empleos de carrera administrativa (art. 24 Ley 909 de 2004).

En el evento que se trate de una forma de provisión de empleos; es decir, se acuda a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004 el empleado deberá nombrado y posesionarse (prestar juramento) en el cargo y por ende, debe prestar sus servicios en la dependencia, área o proceso donde se ubique el empleo, por lo que no se requiere expedir un acto administrativo adicional relacionado con reubicación o traslado.

2.- A su segundo interrogante, mediante el cual consulta: “¿Por necesidades del servicio, la entidad podría desistir de la reubicación -originada en la aceptación de un encargo - de un funcionario de la planta de personal global?”, le manifiesto lo siguiente.

Como se indicó en la anterior respuesta, en el caso de empleos de carrera administrativa que presenten vacancia temporal o definitiva y ante la necesidad de la administración de proveer dichas vacantes, se debe acudir al encargo (art. 24 de la Ley 909 de 2004), para lo cual, la Administración debe verificar en la planta de personal de la entidad que empleados con derechos de carrera administrativa cuenta con mejor derecho para ser encargados en estos, siempre que se acrediten los requisitos para su ejercicio, posean las aptitudes y habilidades para su desempeño, no hayan sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente.

Para efectos de efectuar el encargo, la administración emite un acto administrativo de nombramiento y ante la aceptación del nombramiento en encargo, por parte del empleado, se emite otro acto que dé cuenta de la posesión.

Al aceptar el empleo y posesionarse en el mismo, el empleado se compromete (presta juramento) a cumplir y ejercer las funciones propias del cargo, por lo que deberá ejercer las funciones en la dependencia, área, sucursal, regional o proceso donde se encuentre ubicado el empleo, por lo que no se requiere un acto administrativo adicional de reubicación u otro de traslado, pues se reitera, cuando el empleado público acepta el nombramiento en encargo, se entiende que acepta ejercer las funciones propias del empleo donde este se encuentre ubicado.

3.- Al tercer interrogante de su escrito, mediante el cual consulta: “¿Podría la administración, reubicar un funcionario que se encuentra ejerciendo un encargo en una dependencia determinada, a otra dependencia distinta a aquella en la que se encuentra el cargo que dio origen al encargo, con los beneficios ligados a éste?”, A efectos de dar claridad a la consultante, se considera procedente efectuar un pronunciamiento en relación con la reubicación y el traslado en los siguientes términos:

En relación con los movimientos dentro de las plantas de personal de las entidades públicas, el artículo 2.2.5.4.1 del Decreto 1083 de 2015 contempla la reubicación de los empleos o el traslado de empleados.

En cuanto a la reubicación física de los empleos, le indico que de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 de 2015 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 el empleo donde se requiere el efectivo cumplimiento de sus funciones, situación que conlleva a que quien ejerce el empleo (empleado) siga la misma suerte del empleo, sin que ello derive en un desmejoramiento de las condiciones laborales.

De acuerdo con lo anterior, dentro del manejo de la planta global, el nominador de la entidad está facultado para reubicar los empleos 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. Sin embargo, el movimiento del personal a otras dependencias, no implica el cambio de la función del empleo respectivo, de esta manera las funciones generales 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.

Respecto de 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 propende 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. (...)" (subraya nuestra).

En este orden de ideas, 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.

De otra parte, en el caso que el movimiento de personal realizado por parte de la administración se trate de un traslado, se considera procedente señalar lo siguiente:

Respecto del traslado, el Decreto 1083 de 2015, establece:

"ARTÍCULO 2.2.5.4.2 Traslado o permuta. Hay traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.

También hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos con funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en el presente decreto.

Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, los jefes de cada entidad deberán autorizarlos mediante acto administrativo.

Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo dispuesto en este decreto.

El traslado o permuta procede entre organismos del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO 2.2.5.4.3 Reglas generales del traslado. El traslado se podrá hacer por necesidades del servicio, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado.

El traslado podrá hacerse también cuando sea solicitado por los empleados interesados, siempre que el movimiento no afecte el servicio.

ARTÍCULO 2.2.5.4.4 El traslado por razones de violencia o seguridad. El traslado de los empleados públicos por razones de violencia o seguridad se regirá por lo establecido en la Ley 387 de 1997, 909 de 2004 y 1448 de 2011 y demás normas que regulen el tema.

ARTÍCULO 2.2.5.4.5 Derechos del empleado trasladado. El empleado público de carrera administrativa trasladado conserva los derechos derivados de ella y la antigüedad en el servicio.

Cuando el traslado implique cambio de sede, el empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande el traslado, es decir, tendrá derecho al reconocimiento de pasajes para él y su cónyuge o compañero (a) permanente, y sus parientes hasta en el primer grado de consanguinidad, así como también los gastos de transporte de sus muebles.”

De acuerdo con la norma transcrita, para dar aplicación a la figura del traslado debe existir un cargo vacante definitivamente (sin provisión temporal), con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares; así mismo, debe obedecer a necesidades del servicio o por solicitud del empleado, en este último evento, siempre que el movimiento no cause perjuicios al servicio ni afecte la función pública.

Ahora bien, con el fin de determinar si un empleo tiene funciones afines a otro, se hace necesario acudir a lo dispuesto en el Decreto Ley 770 de 2005⁴, que, frente a las funciones de los niveles de empleos del nivel territorial, señala:

“ARTÍCULO 3. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades u organismos a los cuales se refiere el presente decreto se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.

ARTÍCULO 4. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

4.1 Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

4.2 Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.

4.3 Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas, les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4 Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5 Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

PARÁGRAFO. Se entiende por empleos de alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional, los correspondientes a Ministros, Directores de Departamento Administrativo, Viceministros, Subdirectores de Departamento Administrativo, Directores de Unidad Administrativa Especial, Superintendentes y Directores, Gerentes o Presidentes de Entidades Descentralizadas.”

Para atender los anteriores presupuestos, se considera pertinente que las entidades revisen las funciones generales contenidas en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad, las cuales deberán guardar armonía con las funciones generales dispuestas en el Decreto 1083 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, para realizar un traslado o una permuta de empleados, la administración deberá revisar que las funciones de los respectivos empleos sean afines o que se complementen.

Respecto de las funciones afines o similares, el Consejo de Estado⁵ se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(…) Es válido que la administración establezca el perfil que se requiere cumplir para que se pueda acceder a determinado cargo o empleo público. Uno de esos requisitos puede ser el de acreditar que el aspirante ha tenido en el pasado otros empleos o cargos o actividades que guarden cierta similitud con las funciones que debería desempeñar en caso de que fuera nombrado en el cargo para el cual se ha presentado. Empero, no se trata de que deba demostrarse que ha cumplido exactamente las mismas funciones, pues ello implicaría que la única manera de acreditar experiencia relacionada, sería con el desempeño del mismo cargo al que se aspira, lo que resulta a todas luces ilógico y desproporcionado. Pero sí se debe probar que existe una experiencia en cargos o actividades en los que se desempeñaron funciones similares”. (Subraya fuera de texto)

En síntesis, al momento de evaluar si las funciones de un cargo son similares a otro, el jefe de la unidad de talento humano, o quien haga sus veces, debe analizar la complejidad y el contenido temático de tales funciones, es decir, que éstas sean semejantes o complementarias, que haya un hilo conductor entre ellas, y el área de desempeño en que se desarrolla cada empleo.

Al respecto, el diccionario de la Real Academia Española hace la siguiente definición de similar: *“Que tiene semejanza o analogía con algo”*

En ese sentido, un empleo tiene funciones afines o complementarias a otro empleo cuando se han asignado similares funciones para el ejercicio del cargo y realizan actividades similares relacionadas con su nivel.

Ahora bien, en relación con la figura del traslado y a propósito de la estabilidad de los servidores de carrera, la Corte Constitucional señaló:

*“(…) La estabilidad de los servidores de carrera, tanto en lo relacionado con su permanencia como con lo referente a la inalterabilidad de las condiciones de trabajo, debe ser garantizada. No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, ello no implica necesariamente la inamovilidad funcional y geográfica del servidor, pues el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración debe permitir que se evalúe, conforme a unos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el equilibrio entre las necesidades del servicio y los derechos de los servidores públicos, con el fin de hacer efectivos los principios de la función pública. (art. 209 C.P.)”*⁶ Subraya nuestra

Por su parte, el Consejo de Estado, mediante concepto No.1047 del 13 de noviembre de 1997, donde señaló:

“(…) El traslado... procede por necesidades del servicio, “siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado”; también a solicitud del funcionario interesado, sí el movimiento no perjudica al servicio. Es decir, cuando el traslado se origina en la administración no puede conllevar condiciones desfavorables al servidor, y cuando proviene de la iniciativa del empleado interesado, no puede serlo en detrimento del servicio.

Las normas que regulan el régimen de traslados son comunes tanto para los funcionarios de libre nombramiento y remoción como para los de carrera administrativa, en lo que no resulte incompatible con los estatutos de carreras especiales, porque se trata de disposiciones sobre administración de personal y no propiamente de carrera.” (subrayas fuera del texto).

De conformidad con la norma y jurisprudencias en cita, se establece que, para efectuar permutas de empleados públicos, ya sea dentro de la misma entidad o de una institución a otra (Interinstitucionales), se deben cumplir las siguientes condiciones:

Que los dos empleos tengan funciones y requisitos similares entre sí.

Que la permuta no implique condiciones menos favorables para los empleados; entre ellas, que la remuneración sea igual; así mismo se conservan los derechos de carrera y de antigüedad en el servicio.

Ambos cargos deben tener la misma naturaleza.

Que las necesidades del servicio lo permitan.

Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

Se debe precisar que, a la luz de las normas citadas, se infiere que el traslado debe ser "horizontal" como quiera que consiste en una forma de proveer un empleo con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría y para el cual se exijan requisitos mínimos similares, es decir, que no implica un ascenso ni descenso.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que siempre que se cumplan con las condiciones arriba descritas, es viable que las entidades u organismos públicos consideren la autorización del traslado de un empleado público.

Así las cosas, en el evento de contar con una vacante definitiva en la planta de personal, y en el caso que la administración advierta que por necesidades del servicio requiere realizar el traslado de un empleado público, se considera que podrá realizarlo, siempre que se cumplan con los requisitos y condiciones descritas en el presente concepto, teniendo en cuenta que como quiera que el traslado es una forma definitiva de provisión definitiva de empleos, no es posible realizar traslado de un empleado con derechos de carrera que se encuentra en encargo ejerciendo un empleo de mayor remuneración, sino que el traslado deberá efectuarse en relación con el empleo del cual es titular de derechos de carrera.

Así las cosas, se tiene que los empleos se reubican y los empleados se trasladan.

De acuerdo con lo expuesto, y en atención puntual de su tercer interrogante, la Administración atendiendo sus necesidades del servicio, cuenta con la facultad legal para efectuar la reubicación de los empleos en las dependencias de su planta global, de tal manera que se cumplan con las funciones y fines del mismo; para el efecto, se deberá verificar que el empleado no sea desmejorado en sus condiciones laborales, entre ellas, que el encargo no se afecte.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el covid 19, me permito indicar que en el link https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor_normativo podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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

Proyectó. Harold Herreño

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

¹*“Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.”*

²Único Reglamentario del sector Función Pública

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

⁴*“Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004.”*

⁵*Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. C.P. Susana Buitrago Valencia. 6 de mayo de 2010. Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00021-01(AC*

⁶Corte Constitucional Sentencia C-443 de 193. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Fecha y hora de creación: 2025-06-17 17:00:47