



Concepto 241381 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000241381

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000241381

Fecha: 15/06/2023 04:08:36 p.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEO ¿ Servidores públicos. Contratistas RAD. 20239000264162 del 05 de mayo de 2023.

En atención a su comunicación de la referencia, mediante la cual consulta sobre el uso de la expresión “colaboradores públicos”, me permito manifestarle lo siguiente:

Al respecto, es necesario indicarle primero que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, 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, razón por la cual no es de su competencia pronunciarse sobre los procedimientos internos de una entidad pública.

Por tanto, la resolución de los casos particulares, 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.

De ésta manera; no es de nuestra competencia intervenir en situaciones particulares, declarar ni negar derechos; intervenir en situaciones internas de las entidades, actuar como ente de control, investigación, o seguimiento, ni señalar los procedimientos o las implicaciones legales derivadas de sus actuaciones.

No obstante, me permito dar respuesta a sus interrogantes de manera general, de la siguiente manera:

Como primera medida, La constitución Política de Colombia, establece a través de su artículo 123 lo siguiente:

“ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”
(Resaltado y subrayas fuera de texto).

Así mismo, la Sección Segunda, Subsección B, del Honorable Consejo de Estado, con ponencia de la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, de fecha 26 de julio de 2018 y radicado Número: 4912-14, sobre la definición del término “servidor público” adujo:

“El Constituyente Primario utilizó de forma general el concepto de «servidor público» para comprender a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales, para referirse a ellos en forma genérica la Carta también emplea la expresión «funcionarios», tal como se evidencia en los artículos 118, 125, 135, 178, 179, 180, 189, 201, 208, 214, 235, 249, 253, 255, 256, 257, 260, 268, 277, 278, 279, 292, 300, 313, 315 y 354.”

(Resaltado y subrayas fuera de texto).

Por su parte, la Corte Constitucional mediante sentencia C - 681 de 2003, con ponencia de la Doctora Ligia Galvis Ortiz, referente al término “Funcionario público” expresó:

“Las personas naturales que ejercen la función pública establecen una relación laboral con el Estado y son en consecuencia funcionarios públicos. Desde el punto de vista general, la definición es simple. Sin embargo, existen diversas formas de relación y por consiguiente diferentes categorías de funcionarios públicos. La clasificación tradicional comprende los empleados públicos y los trabajadores oficiales. Esta clasificación se remonta a la ley 4a de 1913 la cual siguiendo el criterio finalista definió a los empleados públicos como los que tienen funciones administrativas y los trabajadores oficiales aquéllos que realizan las obras públicas y actividades industriales y comerciales del Estado. El decreto 3135 de 1968 siguió el criterio organicista para definir los empleados públicos, quienes están vinculados a los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades que ejercen la función pública”. (Resaltado y subrayas fuera de texto).

En este mismo sentido, el artículo 5 del Decreto Ley 3135 de 1968² señala:

“ARTÍCULO 5. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales.

“Las personas que prestan sus servicios en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son trabajadores oficiales”.

En virtud de la normativa y jurisprudencia citada anteriormente, encontramos que los términos funcionario y servidor público, son utilizados como denominación general para las personas que desempeñan cargos en entidades del estado, entrando así a diferenciar las categorías en las que se dividen como trabajadores oficiales y empleados públicos.

Ahora bien, respecto de la vinculación mediante contrato de prestación de servicios, el artículo 32 de la Ley 80 de 1983³ dispone:

“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

(...)

30. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios *los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración*

o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable".

(Resaltado y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con la norma trascrita, los contratos de prestación de servicios, son una modalidad a través de la cual las entidades estatales pueden desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, sin embargo, no tienen la calidad de empleados públicos

En este mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto de fecha mayo 10 de 2001, radicado [1.344](#), y ponencia del Doctor Flavio Augusto Rodríguez Arce, señaló:

"De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro, tipificado en la ley [80](#) de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos y, por lo mismo, no reciben "asignación" en los términos establecidos, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos". (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De igual manera, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-[563](#) de 1998, con ponencia de los Doctores Carlos Gaviria Díaz y Antonio Barrera Carbonel expresó en uno de sus apartes:

"En las circunstancias descritas, el contratista se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, pero no en un delegatario o depositario de sus funciones". (Resaltado y subrayas fuera de texto).

Como puede observarse de las normas y jurisprudencia anteriormente señaladas, los contratos de prestación de servicios son una modalidad a través de la cual, las entidades estatales pueden desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, por lo tanto y debido a que su vinculación jurídica con la entidad estatal, no les confiere una investidura pública que suprima su calidad de sujetos particulares, los contratistas no adquirirán la calidad de empleados o servidores públicos

Así las cosas y de acuerdo con el pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado, de los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier otro tipificado en la ley [80](#) de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos en el contexto de la función pública, ni son servidores públicos.

Por lo tanto, el servidor público será toda persona natural que mediante relación de trabajo y bajo continuada dependencia y subordinación ejerce funciones públicas en forma permanente o temporal a una entidad estatal, atribuidas al cargo o la relación laboral y que constan en la Constitución Política, la ley o el reglamento y que le son señaladas por autoridad competente. También son servidores públicos los trabajadores oficiales, los de elección popular y periodo fijo.

Por tal razón y para responder a su consulta, como puede observarse de la normativa citada, los términos o expresiones "servidor público", "funcionario público", "empleados públicos" y "trabajadores oficiales", son los que se encuentran enunciados a través de la ley, mas el término "colaborador", no lo encontramos determinado en la misma, sin embargo, dicha expresión es utilizada por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para denotar a aquellas personas que ayudan a realizar actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos.

De esta manera, si bien es cierto que el término “colaborador”, no se encuentra establecido dentro del ámbito legal, también lo es, que no existe norma alguna que impida hacer uso del mismo, para indicar o referirse a todas aquellas personas que intervienen en el cumplimiento de los fines de la administración.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

El anterior concepto 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

Proyecto: Alessandro Saavedra Rincón

Revisó. Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE PAGINA

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

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 expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Fecha y hora de creación: 2026-02-11 17:15:03