



Concepto Marco 11 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

CONCEPTO MARCO BASE PARA LA APLICACIÓN DEL TELETRABAJO PARA EMPLEADOS PÚBLICOS QUE RESIDAN EN MUNICIPIOS UBICADOS DENTRO DE ZONAS METROPOLITANAS Y ÁREAS CONURBADAS.

Fecha: 29 de abril de 2024.

Con el fin de determinar los elementos que deben tenerse en cuenta al momento de otorgar la modalidad de teletrabajo para empleados públicos que residan en municipios ubicados dentro de zonas metropolitanas y áreas conurbadas, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

En primer lugar, es importante señalar que este Departamento Administrativo en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control, ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del Estado o de los servidores públicos, competencia atribuida a los Jueces de la República .

Por lo anterior , se deduce que esta entidad no cuenta con la facultad legal para determinar derechos individuales, ni tiene la potestad legal para señalar a las entidades públicas como se debe adelantar el manejo de su personal, por consiguiente, las manifestaciones dadas mediante conceptos tienen la finalidad de dar orientación general de las normas de administración de personal en el sector público en el marco del alcance que determina el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011²; es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución y no comprometen a la entidad pública.

Así las cosas, la resolución de los casos particulares, corresponderá a la autoridad 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 acuerdo con lo anterior, se dará una respuesta de forma general de acuerdo con la normativa vigente.

La implementación del Teletrabajo en Colombia se encuentra regulada por la Ley 1221 del 2008, el Decreto 1072 de 2015, los cuales se encuentran compilados en el Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 1227 de 2022:

- La Ley 1221 de 2008³: Establece el teletrabajo como "*Una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y comunicación -TIC- para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo*". (Artículo 2, Ley 1221 de 2008). Crea la Red Nacional de Fomento al Teletrabajo, con el fin de promover y difundir esta práctica en el país e incluye las garantías laborales, sindicales y de seguridad social para los teletrabajadores.

- El Decreto 1072 de 2015⁴ (artículos 2.2.1.5.1. a 2.2.1.5.25.): Especifica las condiciones laborales que rigen el teletrabajo, las relaciones entre empleadores y Teletrabajadores, las obligaciones para entidades públicas y privadas y las ARL. Así mismo, establece los principios de

voluntariedad, igualdad, reversibilidad y flexibilidad que se debe aplicar para el modelo, además de establecer las estrategias para el fomento, adopción del mismo y reglas para la eliminación de barreras para su implementación.

- El Decreto [1083](#) de 2015⁵, en su artículo [2.2.5.5.54](#) señala el fomento del teletrabajo para empleados públicos.

- El Decreto [1227](#) de 2022⁶ propone flexibilizar la figura de teletrabajo, la cual permitirá su implementación de manera más sencilla al interior de las entidades públicas a través de la proyección de su política interna de Teletrabajo.

Más allá de la definición, el teletrabajo se entiende a partir de sus características, así:

- Una actividad laboral que se lleva a cabo fuera de la entidad en la cual se encuentran centralizados todos los procesos.

- La utilización de tecnologías - TIC para facilitar la comunicación entre las partes sin necesidad de estar en un lugar físico determinado para cumplir sus funciones.

- Un modelo organizacional diferente al tradicional que replantea las formas de comunicación interna de la entidad y en consecuencia genera nuevos mecanismos de control y seguimiento a las funciones y actividades del servidor público.

- Han propiciado la transformación de las relaciones laborales, permitiendo a los empleados tener control sobre su tiempo y sus objetivos, y brindando a las organizaciones mayor productividad derivada del aumento en la calidad de vida de los trabajadores gracias al teletrabajo.

Así mismo, la Ley [1221](#) de 2008, establece tres modalidades de teletrabajo o tipo de teletrabajador, que responden a los espacios de ejecución del trabajo, las tareas a ejecutar y el perfil del trabajador,

- Teletrabajo Autónomo: Trabajadores independientes o empleados que se valen de las TIC para el desarrollo de sus tareas, ejecutándolas desde cualquier lugar elegido por él.

- Teletrabajo Suplementario: Trabajadores con contrato laboral que alternan sus tareas en distintos días de la semana entre la empresa y un lugar fuera de ella usando las TIC para dar cumplimiento.

- Teletrabajo Móvil: Trabajadores que utilizan dispositivos móviles para ejecutar sus tareas. Su actividad laboral les permite ausentarse con frecuencia de la oficina. No tienen un lugar definido para ejecutar sus tareas.

Es preciso indicar que para el sector público este Departamento Administrativo ha sido consistente en recomendar que se implemente el teletrabajo suplementario como modalidad aplicable, permitiendo al servidor público alternar sus funciones en distintos días de la semana.

En cuanto a los beneficios específicos para los trabajadores que reciben la posibilidad de trabajar en lugares distintos a su oficina como una oportunidad para mejorar su calidad de vida y aumentar su rendimiento, se encuentran:

- Ahorros en tiempos por desplazamientos entre hogar y oficina.

- Ahorros en dinero derivados de la disminución de desplazamientos, tangibles en la reducción de costos de combustible o pagos de transporte público.
- Ahorros y mejoras significativas en la alimentación y la salud de los trabajadores, al consumir alimentos preparados en sus hogares.
- Mejoras en la salud al reducir el estrés derivado de los desplazamientos y los gastos asociados, además de oportunidades de incluir en la rutina diaria tiempo para el cuidado físico.
- Reducción de la huella de carbono y el impacto ambiental producido por cada trabajador durante los desplazamientos y el consumo de energía en las oficinas.
- Mejora en los lazos familiares y vecinales al tener mayor presencia física en el hogar y otros espacios de socialización.
- Optimización de las actividades personales gracias al desarrollo de habilidades para la gestión del tiempo y las tareas.
- Mejoramiento de las condiciones del reclutamiento al poder contratar al personal más calificado sin importar su ubicación o disponibilidad de desplazamiento hacia la sede de la organización; un mayor índice de retención del personal capacitado y un equilibrio entre los espacios laborales y personales de los empleados que generan mayor calidad de vida que se traduce en mayor productividad .
- La implementación del teletrabajo fomenta la inclusión en el empleo público, debido que personas con discapacidad, mujeres y hombres cabeza de hogar, entre otros se pueden beneficiar de esta modalidad.

Por otra parte, el concepto conocido como "conurbación " se presenta por el crecimiento desmesurado de un municipio núcleo y se refleja en la unión de vías con los municipios cercanos hasta el punto de desaparecer los límites geográficos y políticos de estos.

Sobre lo anterior, la exposición de motivos de la Ley [128](#) de 1994⁷, se refirió:

"La conurbación es como una marejada que ignora los límites geográficos de los municipios, y pasa por encima y alrededor de ríos y masas de tierra; igualmente ignora los límites políticos de las entidades territoriales, así como las limitaciones de servicios y de orden administrativo del municipio tradicional.

Las actividades cotidianas de los habitantes conurbados sobrepasan rutinariamente los límites de los entes locales, y ocurre normalmente, por ejemplo, que debido al desarrollo de los suburbios y a la emigración a ellos de la población de la ciudad metrópoli, ésta tenga una población diurna mucho mayor que la población residencial.

La movilidad permanente de la población, la expansión territorial del asentamiento conurbado, la integración de sectores rurales y urbanos de municipios circunvecinos, son acontecimientos que crean profundas distorsiones con relación al orden tradicional de los gobiernos locales, y que generan urgentes necesidades relativas tanto a la modernización de la infraestructura como a la planeación del crecimiento futuro."

Así mismo, el concepto de área metropolitana, se caracteriza por promover la integración de municipios colindantes a un municipio núcleo, así como la ejecución de programas de planeación conjunta, llevando el crecimiento ordenado y proporcional a las fortalezas de cada población.

En cuanto a la normativa que regula las áreas metropolitanas, el artículo 319 de la Constitución política de 1991, expone lo siguiente:

Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

Como se enunció, el artículo 319 de la Constitución Política establece que las áreas metropolitanas son entidades administrativas que se pueden conformar con dos o más municipios que tengan relaciones económicas, sociales y físicas, con el propósito de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio. Así como, racionalizar la prestación de los servicios públicos, otorgando la posibilidad de prestar en común alguno de ellos y ejecutar obras de interés común.

Por otro lado, la Ley 1625 de 2013⁸ establece el régimen de las áreas metropolitanas, considerándolas organizaciones conformadas por áreas urbanas de municipios contiguos a los que se les denomina conurbación.

De lo anterior, se evidencia que, a través de los años las áreas conurbadas y metropolitanas han venido creciendo de manera acelerada y con ellas la normativa que las regula. Un efecto de este fenómeno se deriva de la migración de la población que se desplaza a los municipios núcleo en busca de un mejor empleo y oportunidades. Por esta razón estas zonas se caracterizan por concentrar industrias, empleos, innovación y desarrollo económico.

En este sentido, se evidencia como la conurbación y la conformación de áreas metropolitanas en el país va en aumento, al encontrar factores que facilitan el traslado de sus habitantes a los municipios núcleo diariamente a sus lugares de trabajo, o simplemente cuentan con mecanismos como el teletrabajo que permite se puedan contratar a profesionales calificados sin tener en cuenta el lugar de vivienda.

Por tal razón, el citado Decreto 1227 de 2022, establece mecanismos que permiten la flexibilización en la implementación del teletrabajo, basándose en actividades que admitan la realización de labores como las visitas previas al puesto de trabajo del trabajador u otro tipo de requisitos que pueda retrasar o impedir su implementación de manera virtual. Lo anterior, teniendo en cuenta que es la entidad donde se encuentra vinculado el teletrabajador la que debe coordinar y reglamentar internamente la política de teletrabajo, estableciendo los lineamientos y requisitos para acceder a esta modalidad.

Este avance se ve reflejado en la metodología de las inspecciones para teletrabajadores en lugares diferentes al casco urbano de la sede principal de la entidad. Toda vez, que de acuerdo a la Circular 027 de 2019⁹ y Decreto 1227 del 2022, se estipula la posibilidad de realizar la verificación de las condiciones de trabajo en el domicilio del candidato de manera virtual, con el fin de facilitar la implementación del programa, optimizar recursos y dinamizar la participación de nuevos candidatos.

Así mismo, en cuanto a la cobertura de la Administradora de Riesgos Laborales para los servidores que se encuentran bajo la modalidad de teletrabajo, se proveerá siempre y cuando se realice la notificación con el registro de la información en el formulario del portal transaccional de

afiliaciones y novedades. Lo anterior, teniendo en cuenta los procedimientos estipulados en cada empresa prestadora del servicio de riesgos laborales. Ahora bien, en el caso que el servidor público demuestre que reside en área conurbada o área metropolitana de esta ciudad o municipio núcleo podría acceder al mismo, siempre y cuando se encuentre dentro de la política de la entidad y tenga cobertura por parte de la Administradora de Riesgos Laborales.

Por otro lado, se debe tener en cuenta, el concepto de "*necesidad del servicio*" el cual va dirigido a la potestad que tiene la administración pública de tomar decisiones que considere necesarias para el logro de metas y necesidades colectivas asignadas. Sin embargo, esta potestad no puede ser absoluta en la medida que se encamina a cumplir los principios de la función pública y a desarrollar los fines del Estado consagrados en la Constitución.

De lo anterior, el artículo 209 de la Constitución Política:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

En consecuencia, la necesidad del servicio se puede definir como el valor objetivo del interés público frente al cumplimiento de las metas del Estado, pero respetando los derechos laborales de los servidores públicos.

De lo expuesto, es importante indicar que el servidor público beneficiado por esta modalidad laboral, debe tener presente que, de requerirse la asistencia a la entidad, los días en los cuales se encuentra teletrabajando, este deberá asistir a las instalaciones de la entidad atendiendo el requerimiento de la entidad por necesidades del servicio.

En ese orden de ideas, para una correcta implementación del teletrabajo la entidad debe realizar un estudio y establecer si las funciones de los empleos públicos asociados en su planta de personal son susceptibles de desarrollarse mediante la modalidad del teletrabajo y que el empleado titular del empleo posee las actitudes, aptitudes y habilidades, junto con las competencias laborales requeridas para el ejercicio de su empleo mediante esta modalidad, y de esta manera decidir la viabilidad de implementar el teletrabajo como modalidad laboral, incluso estudiar aspectos como otorgamiento a empleados públicos que residan en municipios ubicados dentro de zonas metropolitanas y áreas conurbadas.

De lo expuesto, se reitera que el cumplimiento de las funciones por parte del empleado público mediante el teletrabajo será la suma de las voluntades de la administración y del empleado; y, por tanto, corresponde al mismo acogerse a las condiciones según la reglamentación dispuesta por la administración.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el teletrabajo no es un derecho, sino una modalidad laboral, que depende del acuerdo al que llegue el servidor y entidad de manera voluntaria, por tanto, en ningún caso la entidad está obligada a implementarlo, por su parte, el empleado no está obligado a aceptarlo. Igualmente, las partes tienen la facultad para dar por terminado de forma unilateral el teletrabajo, evento en el cual, el servidor público deberá realizar las funciones propias de su cargo en las instalaciones físicas de la entidad u organismo público.

Finalmente, si requiere profundizar en un tema en particular relacionado con las políticas de empleo público en el país y la planificación del talento humano al servicio de la administración pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet: <http://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 imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

CÉSAR AUGUSTO MANRIQUE SOACHA

Director Departamento Administrativo de la Función Pública

Proyectó: Laura Fuentes - Dirección de Empleo Público

Revisó: Francisco Camargo - Dirección de Empleo Público - Armando López -Dirección Jurídica - Harold Israel Herreño Suarez - Dirección Jurídica.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

2 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3 "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones. "

4 " Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo."

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

6 "Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9. y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo"

7 "Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas"

8 "Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas."

9 Precisiones sobre la implementación del teletrabajo.

Fecha y hora de creación: 2025-02-16 11:27:38