



Concepto 233601 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000233601

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000233601

Fecha: 13/06/2023 11:08:41 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: EMPLEO. Funciones. Ingreso al empleo público. ¿Las funciones de cada empleo deben estar definidas y deben ser comunicadas a los empleados públicos? ¿Cómo se ingresa al empleo público? RAD: 20239000273072 del 09 de mayo de 2023.

Acuso recibo de la comunicación de la referencia, a través de la cual pone en conocimiento una situación particular y realiza varias preguntas en relación con las funciones de los empleos públicos, la naturaleza de los empleos y su provisión; al respecto, me permito señalar:

Inicialmente es pertinente mencionar que de conformidad 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.

Por lo anterior, no es de nuestra competencia intervenir en situaciones particulares de las entidades, actuar como ente de control, investigación, ni pronunciarnos de manera específica con relación a las decisiones sobre la administración del personal al interior de las entidades; no obstante, de manera general sobre los temas objeto de consulta, es preciso indicar:

- Ingreso al empleo público:

Frente a la forma de acceder a un empleo público, la Constitución Política establece:

"ARTÍCULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

(...)". (Subrayado y Negrita fuera del Texto).

Por su parte, la Ley 909 de 2004², expresa:

"ARTÍCULO 23. CLASES DE NOMBRAMIENTOS. Los nombramientos serán ordinarios, en período de prueba o en ascenso, sin perjuicio de lo que dispongan las normas sobre las carreras especiales.

Los empleos de libre nombramiento y remoción serán provistos por nombramiento ordinario, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo y el procedimiento establecido en esta ley.

Los empleos de carrera administrativa se proveerán en período de prueba o en ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, según lo establecido en el Título V de esta ley".

De tal manera que los empleos de carrera administrativa se proveen por nombramiento en período de prueba o ascenso con las personas que hayan sido seleccionadas mediante un proceso de selección o concurso.

En este orden de ideas, quienes cumplan con los requisitos de ley y los requisitos establecidos en el manual específico de funciones y requisitos que tenga adoptado la entidad, podrán ser designados en empleos clasificados como de carrera administrativa, previa superación del concurso de méritos y la correspondiente superación del respectivo período de prueba.

No obstante, las entidades del Estado por necesidades del servicio pueden proveer los empleos de carrera en forma transitoria, ya sea mediante nombramiento en encargo o nombramiento en provisionalidad, tal y como lo dispone el Decreto 1083 de 2015³, en su artículo 2.2.5.3.1.

- Funciones.

De acuerdo con lo manifestado en su consulta, es necesario hacer mención del marco normativo relacionado con las funciones pertenecientes a los empleos; es ese sentido, se hace referencia al artículo 122 de la Constitución Política, que 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 2004⁴ 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.»

Atendiendo el artículo 19 de la Ley 909 de 2004, esta Dirección Jurídica ha sido consistente en manifestar que el empleo público es el núcleo básico de la función pública, e implica un conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a su titular con las competencias requeridas para llevarlas a cabo, a efectos de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado; para lo cual los empleos se agrupan por niveles, correspondiendo igualmente una serie de responsabilidades y obligaciones de acuerdo a su nivel jerárquico, que como contraprestación el empleado recibirá una asignación básica mensual fijada previamente de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, el empleo debe ser entendido como la denominación, el código y el grado que se asignan para su identificación, así como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo.

La entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

- Reforma de la planta de personal.

Con relación a las reformas de plantas de personal, se trae a colación lo dispuesto en el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012⁵, así:

"ARTÍCULO 228. REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL

Modifíquese el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de los empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública."

De acuerdo a lo anterior y a las demás normas concordantes, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse y fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Además, las modificaciones deben contener costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afecta el presupuesto de inversión y, los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En consecuencia, si el estudio técnico respectivo deriva en la necesidad de suprimir algunos cargos y/o la creación de otros, tal circunstancia deberá estar contenida en dicho estudio técnico y se plasmará en los actos administrativos que den cuenta de la modificación de la planta de personal, en los que, en todo caso, se deberán atender las normas de carrera administrativa.

- Supresión del empleo.

Con relación a los derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del empleo, el artículo [44](#) de la Ley [909](#) de 2004, señala:

"ARTÍCULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

(...)". (Subrayado fuera del texto).

A su vez, el Decreto [1083](#) de 2015⁶, establece:

"ARTÍCULO 2.2.11.2.1 Derechos de los empleados de carrera por supresión del empleo. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo [44](#) de la Ley [909](#) de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex empleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera.

PARÁGRAFO. Producida la reincorporación, el tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de aquella, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales.”

Conforme lo señalado anteriormente, los empleados inscritos en carrera administrativa a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho:

Preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal.

De no ser posible la incorporación, pueden optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes de otras entidades del estado. De no ser posible la reincorporación, el empleado será indemnizado.

Sobre la incorporación y los empleos equivalentes, el mismo Decreto 1083 de 2015, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.11.2.2 Incorporación. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y los cargos de carrera de la nueva planta sean iguales o se distingan de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva de estos, sin que se les exija requisitos superiores para su desempeño.

ARTICULO 2.2.11.2.3 Empleos equivalentes. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se ríjan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente”.

Así las cosas, se colige que ante la reforma total o parcial de las plantas de personal que afecte a empleados de carrera, procederá la incorporación de estos en la situación que venían; no obstante, para llevar a cabo dicho procedimiento, deberá atenderse a los empleos equivalentes de que trata el Decreto 1083 de 2015, en ese sentido, sólo será procedente la incorporación en empleos que tengan funciones y requisitos para su desempeño, iguales o similares, y que tengan una asignación básica igual o superior, sin que exceda los dos grados siguientes de la respectiva escala.

Anotado lo anterior, en relación con sus interrogantes esta Dirección Jurídica considera que:

El empleo debe ser entendido como la denominación, el código y el grado que se asignan para su identificación, así como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo; por lo tanto, la entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Es así como cada empleado público deberá conocer las funciones definidas para su empleo en el respectivo manual.

Los empleados inscritos en carrera administrativa a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal; de no ser posible la incorporación, pueden optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes de otras entidades del estado; si finalmente tampoco es posible la reincorporación, los empleados deberán ser indemnizados.

La naturaleza de los empleos (carrera administrativa, de periodo o de libre nombramiento y remoción) no se define al arbitrio de la administración ni de los empleados públicos, por cuanto la naturaleza de cada empleo está previamente definida en la Ley; ahora bien, en

atención a lo señalado en el artículo 23 de la Ley 909 de 2004, en relación con los empleos de carrera administrativa hay tres clases de nombramientos a saber, en periodo de prueba, en ascenso o provisional, a su vez en relación con los empleados de libre nombramiento y remoción, señala la norma que estos serán provistos mediante nombramiento ordinario con la persona que cumpla con el perfil y los requisitos para el ejercicio del respectivo empleo.

Aclarado lo anterior y en atención a lo manifestado en su consulta, se considera que deberá determinarse la naturaleza de cada uno de los empleos que allí señala y dependiendo de dicha naturaleza, deberá constarse qué tipo de nombramiento se realizó para el ingreso a esos empleos; lo anterior, por cuanto el nombramiento en provisionalidad es un nombramiento temporal que no concede derechos de carrera administrativa.

Si el empleo que usted desempeña actualmente es uno de libre nombramiento y remoción, una de las características principales de ese empleo es que la administración tiene la discrecionalidad de declarar la insubsistencia cuando por necesidades del servicio así se requiera.

Los derechos de carrera no se convalidan de un empleo a otro, sino que la consolidación de estos será únicamente mediante la superación satisfactoria del periodo de prueba o mediante nombramiento en ascenso.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Nataly Pulido

Revisó: Maia Borja

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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

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

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

Por el cual se modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004.

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

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:32:28