

**Función Pública**

Concepto 510561 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000510561

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000510561

Fecha: 09/08/2024 09:53:54 a.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: TEMA: INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. SUBTEMA: Viabilidad de que un empleado público realice la judicatura en la entidad que labora. Radicado: 20242060550472 del 12 de julio de 2024.

De forma general frente a la naturaleza jurídica de la práctica laboral, la Ley 1780 de 2016¹, dispone:

“ARTÍCULO 15. NATURALEZA, DEFINICIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA LABORAL. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo. (...)”

De conformidad con la norma anteriormente transcrita, la práctica laboral es una actividad pedagógica realizada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. Se resalta que el legislador dispuso claramente que, por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo, es decir, los practicantes no tienen la calidad de servidores públicos.

Así las cosas, la práctica profesional está encaminada al desarrollo práctico de los conocimientos teóricos adquiridos en las instituciones de educación superior autorizadas por el Gobierno Nacional en lo que respecta al programa respectivo cuya oficialización y validez, corresponde al ente educativo.

Ahora bien, con el fin de realizar la práctica profesional para empleados públicos regidos por las normas del sistema general, es procedente analizar la procedencia de asignar funciones; sobre este aspecto, el Decreto 1083 de 2015², señala:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.52 ASIGNACIÓN DE FUNCIONES. Cuando la situación administrativa en la que se encuentre el empleado público no genere vacancia temporal, pero implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de algunas de ellas, el jefe del organismo podrá asignar el desempeño de éstas a otro empleado que desempeñe un cargo de la misma naturaleza.

Esta situación no conlleva el pago de asignaciones salariales adicionales, por cuanto no se está desempeñando otro empleo.

El empleado a quien se le asignen las funciones no tendrá derecho al pago de la diferencia salarial y no se entenderá desvinculado de las funciones propias del cargo del cual es titular.”

En tal sentido, la asignación de funciones es una figura a la que puede acudir la administración cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a los cargos de la planta de personal de la entidad, sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesita que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

En consecuencia, además de lo establecido en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

Sobre la asignación de funciones adicionales a las establecidas para el cargo, es importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia T-105 de 2002:

“[...] Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “asignación de funciones” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.

¿De dónde proviene dicho uso? Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: “Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato”.

Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el

funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

No es procedente utilizar esta función para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, pues, esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que como se dijo no es una figura jurídica autónoma, como el encargo, el traslado, etc.; costumbre que a ultranza se viene realizando en diferentes entidades del Estado, en forma impropia cuando para ello existe en la normatividad la figura jurídica del “encargo” (Subrayado nuestro)

De conformidad con lo expuesto, la asignación de funciones por necesidades del servicio es procedente siempre y cuando se encuentren circunscritas al nivel jerárquico y área funcional del empleo del cual es titular el empleado en el que recae dicha asignación, sin que sea permitido asignar todas y cada una de las funciones correspondientes a otro empleo y sin que se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el cargo.

Así las cosas, corresponderá a la entidad pública analizar si resulta viable la asignación de funciones al servidor, de manera que, no se desnaturalice el empleo del cual es titular por lo que, será una materia de definir de manera autónoma por parte de la administración.

En consecuencia, en principio, un servidor público podrá realizar las prácticas laborales o pasantías en la entidad en la que se encuentra vinculado, para lo cual, el nominador podrá asignarle funciones (decisión discrecional de la administración). No obstante, corresponde a la institución educativa avalar la práctica profesional, en los términos del convenio que la entidad haya suscrito con la universidad respectiva.

Lo anterior, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA12-9338 del Consejo Superior de la Judicatura³ que señala:

ARTÍCULO 1.- El Artículo Séptimo del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 quedará así:

Determinación del tiempo de las diferentes modalidades de Judicatura (Ad- Honorem y Remunerada): La práctica jurídica para optar al título de abogado podrá ser desempeñada en los siguientes tiempos:

1. Si el egresado de la facultad de derecho opta por realizarla en un cargo de carácter remunerado deberá acreditar un (1) año de servicio, de

disponibilidad exclusiva y jornada completa a la entidad vinculada.

2. Si el egresado opta por realizar la práctica jurídica de carácter Ad-Honorem se atenderá a lo exigido en cada norma en particular y será de seis (6), siete (7) o de Nueve (9) meses, de disponibilidad exclusiva y jornada completa según la entidad seleccionada, con las mismas obligaciones y responsabilidades a los empleados de la entidad.

3. Si el egresado desempeña la práctica jurídica combinando las modalidades de ad-Honorem de 6, 7 o 9, meses, el tiempo de la práctica será el de mayor duración estipulado en la norma.

4. Si el egresado combina la modalidad ad-honorem de 6, 7 o 9 meses con una modalidad remunerada, o viceversa, tendrá que acreditar un año de servicio sin que en ningún caso la combinación de modalidades implique la reducción de la práctica jurídica.

(...)

ARTÍCULO 2.- El Artículo Trece del Acuerdo PSAA10-7543 de 2010 quedara así: De los documentos que se deben presentar: El trámite de la solicitud para efectos de la acreditación de la judicatura debe contener debidamente enumerado y en orden cronológico, los cargos desempeñados con posterioridad a la terminación y aprobación de las materias que integran el pensum académico. Los documentos deberán allegarse debidamente clasificados y foliados, en el siguiente orden:

a. Formulario único para múltiples trámites debidamente diligenciado y presentado ante la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, o ante la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia-.

b. Fotocopia simple legible del documento de identificación por ambas caras, ampliada al 150%.

c. Original del certificado de terminación y aprobación de materias indicando fecha exacta (DIA/MES/AÑO), con una fecha de expedición no mayor de un año.

d. Original o copia autentica de los actos de nombramiento y posesión para los cargos Ad-Honorem, y copia autentica del contrato de prestación de servicios o vinculación laboral.

e. En el evento de cambio o comisión de cargo para el cual fue vinculado tanto en entidad pública como privada, debe aportar acto administrativo que asigne funciones jurídicas o trasladen temporal o definitivamente del cargo.

f. Original del certificado del tiempo de servicios, el cual deberá contener: Tiempo de servicio, indicando fecha de inicio y terminación; horario de labores (que debe corresponder al despacho judicial o entidad que preste el servicio) o tiempo de disponibilidad en los contratos de prestación de servicio; y funciones detalladas de contenido jurídico, expedido por el jefe inmediato, jefe de personal o quien haga sus veces.

(...)

Así las cosas, corresponderá a la institución universitaria aprobar la realización de la judicatura sin que, se observe impedimento de orden legal para el servidor público.

Ahora, puntualmente en relación con su interrogante y teniendo en cuenta que, se trata de un empleado público de una universidad, deberán observarse las siguientes disposiciones:

Sea lo primero señalar que la Constitución Política (artículo 69) ha reconocido a las universidades la autonomía, en virtud de la cual tienen el derecho a regirse por sus estatutos, por lo que puede decirse que el régimen especial de los entes universitarios es de origen constitucional.

El legislador, en cumplimiento del mandato suprallegal, expidió la ley 30 de 1992⁴, la cual, en su artículo 28 señala:

"La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional". (Subrayado fuera de texto)

Sobre la autonomía universitaria, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate, en sentencia del 14 de septiembre de 2017, emitida dentro del proceso con radicado No.: 41001-23-33- 000-2016-00518-01, indicó:

“La Constitución Política de 1991, en su artículo 69 dispone:

“ARTÍCULO 69.- Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

Esta norma fue desarrollada en la Ley 30 de 28 de diciembre de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.”, disposición que define en sus artículos 28 y 29 que el grado de autonomía estaría rezejado en aspectos tales como: (a) darse y modificar sus estatutos; (b) designar sus autoridades académicas y administrativas; (c) crear, organizar y desarrollar programas académicos; (d) definir y organizar labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales; (e) conferir los títulos a sus egresados; (f) seleccionar los profesores; (g) admitir a los alumnos y adoptar sus regímenes; y, (h) establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y la función institucional.

Adicionalmente, el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, dispone:

“ARTÍCULO 67. Los integrantes de los consejos superiores o de los consejos directivos, según el caso, que tuvieren la calidad de empleados públicos y el rector, estarán sujetos a los impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades establecidas por la ley y los estatutos, así como las disposiciones aplicables a los miembros de juntas o consejos directivos de las instituciones estatales u oficiales. Todos los integrantes del consejo superior universitario o de los consejos directivos, en razón de las funciones públicas que desempeñan, serán responsables de las decisiones que se adopten.” (Destaca la Sala)

(...)

De lo expuesto se concluye que por mandato constitucional las universidades cuentan con autonomía para darse sus propias reglas de organización y funcionamiento, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, conflicto de intereses y prohibiciones disponiendo lo propio en sus estatutos. Por ello pueden disponer de un régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades, siempre dentro del marco las garantías de carácter constitucional y respetando el principio de reserva legal.

Sobre este aspecto esta Sala Electoral en esta misma sentencia consideró: “Esta situación especial y sui generis se explica por el principio constitucional de autonomía universitaria²⁹, el cual autoriza a que esta clase de entidades se rija por su propia normativa, incluyendo el régimen de inhabilidades de los integrantes del Consejo Superior Universitario que tuvieren la calidad de empleados públicos, sin que por supuesto el desarrollo del mandato constitucional y legal se erija como una contravención al principio de reserva legal, habida cuenta que fue precisamente el legislador el que previó que las inhabilidades de los miembros del consejo superior también podrían estar previstas en los estatutos de cada ente autónomo. En todo caso, la Sección desea señalar que esta autorización no es omnímoda, ya que la disposición en comento sostiene que los que están sujetos a ese régimen de inhabilidades son los rectores y los integrantes de los consejos superiores que tuvieren la calidad de empleados públicos, de forma que será bajo estos lineamientos que debe realizarse el desarrollo estatutario.

Finalmente, es de señalar que en virtud de la autorización contenida en el artículo 67 de la Ley 30 de 1992, los entes autónomos universitarios a través de sus estatutos pueden incorporar normas que en principio no le serían aplicables por estar diseñadas para otra clase de entidades públicas. Sin embargo, si la normativa universitaria así lo autoriza, es viable acudir al derecho supletivo a efectos de llenar los vacíos que el régimen jurídico de la universidad contenga. Esta tesis no es novedosa, ya que la Sección Quinta, de manera reciente al estudiar este tema en la demanda que cuestionaba la elección del Rector de la Universidad de Córdoba determinó:

“En respuesta a esa autonomía constitucional que se predica de los entes universitario, es viable acudir al derecho supletivo (legislación aplicable a otras entidades públicas) en defecto del régimen propio (regulación de la entidad universitaria), si y solo si, así lo ha previsto expresamente. De lo contrario, no es posible acudir a otra normativa.

Así las cosas, para el operador jurídico que analiza la regulación aplicable, se impone acudir primero a las normas propias y exclusivas expedidas por la entidad académica, dentro de su autonomía de auto regulación, luego para armonizarlo o incluso para llenar el vacío de las normas propias, es viable acudir a la regulación de educación general en razón a la identidad de temática, objeto y naturaleza de la materia que converge en el gran continente de las normas sobre educación y, solo le será viable ampliar el estudio a otras normas, si la universidad consagró en forma expresa, la remisión y siempre que obviamente responda a criterios, principios y alcances acordes a los fines y misiones educacionales universitarios públicos u oficiales³⁰.” (Negritas fuera de texto)

Bajo este panorama, la Sala reitera esta posición jurisprudencial y concluye que en virtud de la autonomía universitaria, siempre y cuando los estatutos de la universidad correspondiente así lo permitan, es viable aplicar a los entes autónomos universitarios normas sobre inhabilidades que en principio no le serían exigibles.” (Se destaca)

De esta manera y atendiendo las previsiones normativas y jurisprudenciales citadas en precedencia se deduce que es posible incorporar las normas que en principio no serían de uso para los entes universitarios, siempre y cuando se haya previsto expresamente en los estatutos. (...)”(Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De acuerdo con lo señalado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, por mandato constitucional las universidades cuentan con autonomía para darse sus propias reglas de organización y funcionamiento, disponiendo lo propio en sus estatutos.

En este orden de ideas y para responder puntualmente su interrogante, será necesario acudir a los estatutos de la universidad con el fin de establecer como se encuentra regulada la materia consultada o si, en su defecto, se remite a las normas del sistema general o alguna otra disposición.

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 <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 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: Maia Borja

Revisó y aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”.

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

3 https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=~/App_Data/Upload/PSAA12-9338.pdf

4 “Por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior”.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:24:41