



Función Pública

Concepto 053551 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000053551

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000053551

Fecha: 05/02/2026 10:11:03 a.m.

Bogotá D.C. Señores

REF: TEMA: EMPLEOS. SUBTEMA: Aplicación de la reforma laboral a entidades y organismos del sector público. RAD. 20252060803992 del 22 de diciembre de 2025.

Reciba un cordial saludo por parte de la Función Pública.

Por medio del presente, en atención a la consulta allegada por el Ministerio de Trabajo, en la cual señala: “(...) me informen si es obligación de las entidades públicas adscritas o relacionadas con la Presidencia de la República, implementar a partir de la contratación de personal que se realice en 2026, las novedades que trae la reforma laboral (por ejemplo, contratar preferiblemente mediante contratos laborales y no mediante OPS). De ser así, ¿cómo garantizarán que se cumpla esa obligación, evitando que haya entidades evasoras de tal deber y garantizando que la reforma se cumpla como se ha estipulado (por ejemplo, en el caso de la priorización de contratos a término indefinido)? (...)”, 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 esta 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, a modo de información general respecto de la situación planteada por usted, se le informa que:

La Constitución Política establece en su artículo 123 los tipos de servidores y su forma de vinculación a las entidades del Estado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 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.”

Con respecto a las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales, 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; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.”

Por su parte, el Decreto Ley 2400 de 19683 determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. Se entiende por empleo el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural.

Empleado o funcionario es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo.

Los empleados civiles de la Rama Ejecutiva integran el servicio civil de la República.

Quienes presten al Estado Servicios ocasionales como los peritos; obligatorios, como los jurados de conciencia o de votación; temporales, como los técnicos y obreros contratados por el tiempo de ejecución de un trabajo o una obra son meros auxiliares de la Administración Pública y no se consideran comprendidos en el servicio civil, por no pertenecer a sus cuadros permanentes.

Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones.”

De acuerdo con lo previsto en la normativa, se deduce que por expresa disposición legal, el ejercicio de funciones permanente en la administración pública debe ser desempeñados por personas nombrada y vinculadas mediante una relación legal y reglamentaria, no se considera procedente que se desarrollen mediante contratos de prestación de servicios.

En complemento de lo anterior, se considera importante tener cuenta lo dispuesto en Decreto 1083 de 2015⁴ que, sobre el particular, señala:

“ARTÍCULO 2.2.30.1.1 Tipos de vinculación a la administración pública. Los empleados públicos están vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo.

En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral.”

De acuerdo con lo previsto en la norma, los tipos de vinculación de los servidores públicos a la administración es mediante una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo, cada uno, regulado por un régimen de derecho público propio.

En cuanto al contrato de prestación de servicios, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993⁵ dispone que, los contratos de prestación 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 y sólo pueden celebrarse con personas naturales cuando las actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados, guardando concordancia con lo establecido en el artículo 123 de la Constitución Política en cuanto autoriza que los particulares temporalmente desempeñen funciones públicas.

A su vez, se considera procedente traer a colación lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015⁶, que frente al particular determina lo siguiente:

“Artículo 2.2.1.4.1. Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años:

- a) Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad.*
- b) Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional.*
- c) Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.*
- d) Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.*
- e) Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.*
- f) Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.*

Parágrafo 1. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

Parágrafo 2. Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

Parágrafo 3. Las Empresas Sociales del Estado darán cumplimiento a lo establecido en el presente Capítulo, una vez se expida el régimen laboral especial aplicable a sus servidores públicos.”

De acuerdo con la normativa transcrita, las entidades y organismos de la Administración Pública, deben mantener actualizadas sus plantas de personal, para el efecto, deberán, entre otras acciones, revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-614 de 2009, abordó el problema jurídico consistente en determinar si la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, contemplada en el artículo 2º del Decreto 2400 de 1968, es contraria a los artículos 2º, 25 y 53 de la Constitución, concluyendo que el contrato de prestación de servicios es una modalidad de vinculación con el Estado de tipo excepcional que se justifica constitucionalmente si es concebida como un instrumento para atender funciones ocasionales, que son aquellas que no hacen parte del “giro ordinario” de las labores encomendadas a la entidad, o que, siendo parte de ellas, no pueden ejecutarse con empleados de planta o requieren de conocimientos especializados; vinculación que en ningún caso debe conllevar subordinación.

En consecuencia, la viabilidad de la celebración de un contrato de prestación de servicios con una persona natural y sus obligaciones contractuales depende del estudio de necesidad que realice la entidad, con el fin de determinar el ejercicio de actividades transitorias o temporales porque de acuerdo con el manual de funciones específico no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar el servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, dicho análisis, junto con las actividades que deba realizar el contratista es propio de la entidad contratante.

Ahora bien, en atención al objeto de su consulta, se hace necesario remitirse a la Ley 2466 de 2025⁷, para determinar su campo de aplicación, relaciones que regula y restricciones, respecto de la cual se efectuará el siguiente análisis:

El artículo 1 de la Ley ibídem establece sobre su campo de aplicación:

“ARTÍCULO 1. Objeto. La presente Ley tiene por objeto adoptar una reforma laboral mediante la modificación del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990, Ley 789 de 2002 y otras normas laborales, además se dictan disposiciones para el trabajo digno y decente en Colombia, buscando el respeto a la remuneración justa, bienestar integral, la promoción del diálogo social, las garantías para el acceso a la seguridad social y sostenibilidad de los empleos desde el respeto pleno a los derechos de los trabajadores así como el favorecimiento a la creación de empleo formal en Colombia.”

El artículo 2 modifica el artículo 3 del Código Sustantivo del Trabajo y sobre las relaciones que regula señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. Relaciones que regula. Modifíquese el artículo 3 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 3. Relaciones que regula. El presente Código regula las relaciones de derecho individual y colectivo del trabajo de carácter particular. De igual forma regula las relaciones de derecho colectivo del sector público, salvo el derecho de negociación colectiva de empleados públicos que se regula conforme a norma especial.”

Y el artículo 3 (modificatorio del artículo 4 del C.S.T.) aclara:

“ARTÍCULO 3. Restricción de inaplicabilidad. Modifíquese el artículo 4 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4. Empleados Públicos. Las relaciones de derecho individual del trabajo entre la administración pública y los empleados públicos no se rigen por este Código, sino por los estatutos especiales y las leyes que se dicten.”

De acuerdo con los artículos transcritos, se observa que la reforma laboral introduce cambios respecto de Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990⁹, Ley 789 de 2002⁹ y otras normas laborales de derecho privado, excluyendo de manera expresa de dichas reformas las relaciones individuales del sector público (art. 3), la cuales se regirán por estatutos especiales y leyes que se dicten.

Así las cosas, me permito dar respuesta de manera general a sus interrogantes en el mismo orden y en los siguientes términos:

1) me informen si es obligación de las entidades públicas adscritas o relacionadas con la Presidencia de la República, implementar a partir de la contratación de personal que se realice en 2026, las novedades que trae la reforma laboral (por ejemplo, contratar preferiblemente mediante contratos laborales y no mediante OPS).

Respuestas: De conformidad con la normatividad transcrita y analizada me permito indicar que, en concepto de este Departamento Administrativo, el régimen jurídico aplicable a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales es propio y especial de derecho público. Su vinculación se fundamenta, según el caso, en una relación legal y reglamentaria o en un contrato de trabajo, para el desarrollo de actividades encaminadas al cumplimiento de los fines del Estado.

Así las cosas, la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral) no resulta aplicable a quienes tienen la calidad de empleados públicos y trabajadores oficiales, toda vez que dicha norma modifica disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que rigen las relaciones laborales del sector privado y ciertas relaciones de derecho colectivo del sector público. Además, conforme al artículo 3 de la misma ley, se excluyen expresamente las relaciones individuales entre la administración y sus servidores públicos, las cuales se regirán por los instrumentos antes mencionados.

No obstante, en cuanto a los contratos de prestación de servicios, se hace necesario indicar que según la normatividad transcrita la viabilidad de la celebración de un contrato de prestación de servicios con una persona natural y sus obligaciones contractuales depende del estudio de necesidad que realice la entidad, con el fin de determinar el ejercicio de actividades transitorias o temporales porque de acuerdo con el manual de funciones específico no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar el servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, dicho análisis, junto con las actividades que deba realizar el contratista es propio de la entidad contratante.

2) ¿cómo garantizarán que se cumpla esa obligación, evitando que haya entidades evasoras de tal deber y garantizando que la reforma se cumpla como se ha estipulado (por ejemplo, en el caso de la priorización de contratos a término indefinido)?

Respuestas: De conformidad con la normatividad transcrita y analizada me permito indicar que, reiteramos la respuesta anterior. No obstante, en materia de teletrabajo, la reforma modificó y adicionó la Ley 1221 de 2008, normativa que regula tanto el sector privado como el público.

De otra parte, se hace necesario informar que, la formalización laboral por un trabajo digno y en equidad es una política del Gobierno Nacional, por lo que este Departamento Administrativo viene impulsando desde la expedición de la Ley 909 de 2004¹⁰ y que se ratificó a través del Decreto 1800 de 2019¹¹, que se adiciona en el Decreto Único Reglamentario del Sector 1083 de 2015 la política encaminada a la formalización laboral, evitando que las entidades públicas suscriban contratos de prestación de servicios en el caso de funciones permanentes de la administración e incentivando la modificación de las planta de personal, creando los empleos que se requieran para el efectivo cumplimiento de

las funciones a su cargo, respetando los derechos laborales.

Con esto se busca que, de acuerdo con la normativa vigente, las entidades tengan una herramienta que les permita actualizar su planta de personal con base en una revisión técnica objetiva que, en lo posible, se vincule a las personas que han suscrito contratos de prestación de servicios (Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012).

La formalización laboral, tiene como objetivo que los organismos y entidades ajusten o modernicen sus plantas de personal, a través de la aplicación de instrumentos, herramientas y orientaciones técnicas, a partir de las cuales se ponga en marcha una transición objetiva del talento humano al servicio del Estado, eliminando el uso inadecuado, en contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes, propias del objeto de estas autoridades.

Finalmente, se hace necesario reiterar que en el marco del Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo no es competente para 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.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, 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.

Cordialmente,

HAROLD ISRAEL HERREÑO SUAREZ

Coordinador del Grupo de Asesoría, Conceptos, y Relatoría Dirección Jurídica

Datos de quien Proyectó: Claudia Viviana Molina Barón

Datos de quien Revisó: N/A

Datos de Vo.Bo: Harold Israel Herreño Suarez - Dirección Jurídica

Código TRD: 11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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 el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

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

5) Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

7 Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

8 Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

9 Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

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

11 Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 16:51:25