



Concepto 066331 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20266000066331

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20266000066331

Fecha: 19/02/2026 07:25:54 a.m.

Referencia: Tema: Campo de aplicación de políticas. Subtema: Aplicación de la reforma laboral a Empresas Sociales del Estado (ESE) en cuanto a la jornada laboral y recargos de los servidores. Radicado No.: 20262060027322 del 15 de enero de 2026.

Reciba un cordial saludo por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública. En atención al oficio mediante el cual consulta lo siguiente:

"1. Ámbito de aplicación: (..) ¿La reducción gradual de la jornada máxima legal hasta 42 horas semanales (Ley 2101 de 2021, y lo previsto/ratificado por la Ley 2466 de 2025 en el marco del art. 161 del C.S.T.) aplica o no a:

a) Empleados públicos vinculados a una E.S.E. (régimen de función pública).

b) Trabajadores oficiales de una E.S.E. (régimen laboral).

2. Convivencia de regímenes dentro de la misma entidad: (..) En caso de que la reducción a 42 horas aplique únicamente a personal regido por el C.S.T. (y no a empleados públicos), ¿es jurídicamente procedente que en una E.S.E. coexistan horarios/jornadas diferentes entre: trabajadores oficiales (o personal con contrato laboral), y empleados públicos, garantizando la continuidad del servicio de salud, sin incurrir en trato desigual injustificado.

3. Regla vigente para empleados públicos: (..) Si la reducción de la Ley 2101 de 2021 no aplica a empleados públicos, ¿se mantiene como regla general para estos la jornada de 44 horas semanales del Decreto Ley 1042 de 1978 y Decreto 1083 del 2015?

4. Acto interno requerido para implementación: (..) En el evento de que (para alguno de los regímenes) sí deba implementarse la reducción de jornada, ¿qué instrumento corresponde ajustar en una E.S.E.? En particular:

a) ¿Debe modificarse el Reglamento Interno de Trabajo (si aplica para trabajadores oficiales)?

b) ¿Debe expedirse un acto administrativo interno (p. ej., resolución de horario/jornada) para empleados públicos?

5. Sector salud y turnos continuos:

Considerando la naturaleza del servicio (operación 24/7), ¿qué lineamientos recomienda el DAFP para armonizar la jornada máxima aplicable con la organización por turnos, sin desbordar topes legales y sin generar contingencias por horas extra/recargos cuando aplique? (...)

Al respecto me permito informarle que, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, no tiene dentro de sus competencias resolver situaciones particulares, no es un órgano de control y tampoco tiene la facultad de pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades, 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 2011; es decir, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución y no comprometen a la entidad pública.

No obstante, a modo de información general sobre la situación planteada, le informo lo siguiente:

Lo primero que se debe tener en cuenta al resolver el foco de la consulta presentada es la Naturaleza Jurídica de una Empresas Sociales del Estado el Decreto - E.S.E. -, cuya definición es palpable el Decreto 1876 de 1994 que establece:

“ARTÍCULO 1.- Naturaleza jurídica. Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.”

Con respecto a régimen jurídico de los actos y contratos se tiene que este mismo estatuto dispuso:

“ARTÍCULO 15º.- Régimen jurídico de los actos. Las Empresas Sociales del Estado estarán sujetas al régimen jurídico propio de las personas de derecho público, con las excepciones que consagren las disposiciones legales.

(...)

ARTÍCULO 17.- Régimen de personal. Las personas que se vinculen a una Empresa Social del Estado tendrán el carácter de empleados públicos o trabajadores oficiales, en los términos establecidos en el artículo 674 del Decreto-ley 1298 de 1994.”

De acuerdo con lo anterior, todas las Empresas Sociales del Estado, también conocidas como ESE, constituyen una categoría especial de entidad pública, ya que son descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos. En tal sentido, al tenor del artículo 17 del decreto 1876 de 1994 - vigente - señala de manera expresa que la personas que se vinculan a una Empresa Social del Estado para desarrollar funciones misionales o permanente lo harán en calidad de Empleado Público con un relación legal y reglamentaria o en calidad de trabajadores oficiales regidos por un contrato de trabajo regulado por las normas de derecho público.

Precisado lo anterior, 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:

“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.

Con respecto a las categorías de empleados públicos y trabajadores oficiales, el artículo 5 del D.L. 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.” (Subraya fuera de texto)

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.

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

“NORMAS RELATIVAS AL TRABAJADOR OFICIAL

CAPÍTULO 1

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 son 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.

Los empleados públicos en materia de jornada laboral se rigen por las disposiciones previstas en el Decreto Ley 1042 de 1978, mientras los trabajadores oficiales por lo contenido en el contrato de trabajo, reglamento interno de trabajo, convención colectiva o pacto colectivo, lo no previsto en estos instrumentos, se regirá por lo que determina la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015.

Ahora bien, en atención al objeto de su consulta, se hace necesario remitirse a la Ley 2466 de 2025⁵, 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 1990⁶, Ley 789 de 2002⁷ 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.

En concordancia con lo expuesto, se procederá a indicar respuesta general a la consulta en el siguiente orden:

En concepto de este Departamento Administrativo, el régimen jurídico aplicable a los servidores públicos es propio y especial de derecho público.

En el caso de los empleados su vinculación se fundamenta, en una relación legal y reglamentaria, y los trabajadores oficiales mediante un contrato de tipo laboral con entidades o empresas del estado.

Así las cosas, la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral) no resulta aplicable a quienes tienen la calidad de empleados públicos o 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.

Por lo tanto y de manera puntual, las normas fijadas en la reforma laboral relativas a la jornada laboral, recargos, horas extras, trabajo suplementario y demás, no son aplicables a empleados de los públicos y trabajadores oficiales - como es el caso del personal vinculado a una Empresa Social del Estado, quienes siguen siendo regulados por las normas específicas y especiales del sector público.

En ese orden, relacionados con la jornada laboral de los empleados de las Empresas Sociales Del Estado-ESE, se informa que, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emitió Concepto con el radicado interno 2422 del 09 de diciembre de 2019, el cual puede ser consultado en el siguiente link: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105933> , informando que el mismo responde sus inquietudes.

Finalmente, se tiene que en el Decreto 400 de 2021, incorporado en el decreto 1083 de 2015 se establece la jornada laboral por turnos para los empleados públicos.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y aplicables a su consulta, 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 SUÁREZ

Coordinador del Grupo de Asesoría, Conceptos y Relatoría Dirección Jurídica

Datos de quien Proyectó: Sandra M. Mora C. Dirección jurídica DAFP

Datos de quien Revisó N/A

Datos de Vo.Bo. Oscar Merchan – Dirección jurídica DAFP

Código TRD: 11602

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

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

7 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.

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 22:53:58