

**Función Pública**

Concepto 110661 de 2014 Departamento Administrativo de la Función Pública

20146000110661

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20146000110661

Fecha: 19/08/2014 12:01:19 p.m.

Bogotá D.C.

REF.: VARIOS.- ¿Qué acciones que puede emprender la administración para asignar funciones a un empleado público que presenta discapacidad? ¿Cuál es la forma de evaluar el desempeño de un servidor público que en virtud de una situación médica no puede ejercer las funciones asignadas? ¿Las funciones que un empleado público no puede desarrollar en virtud de una discapacidad pueden ser desarrolladas por otra persona mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios? RAD. 20149000116092 del 31 de Julio de 2014

1.- En atención a la primera parte de su consulta, donde pregunta por las acciones que puede emprender la administración para asignar funciones a un empleado público que presenta discapacidad, me permito manifestarle:

Inicialmente, la entidad debe conocer la situación clínica del empleado público y las recomendaciones que sobre su salud y el ejercicio del empleo brinden los profesionales de la salud de la EPS a la cual se encuentre afiliado el empleado público, para luego adoptar las medidas que estime pertinente contemplando en todo caso las necesidades del servicio, y la situación más favorable para el empleado.

Ahora bien, una de las herramientas de administración de personal con que cuentan las entidades públicas es la reubicación laboral; concebida en desarrollo del manejo de las plantas de personal globalizadas, con el fin de atender las necesidades del servicio y de ubicar al servidor público en un empleo acorde con su perfil, habilidades y competencias, sin que ello derive en un desmejoramiento de las condiciones laborales.

De acuerdo con lo anterior, dentro del manejo de la planta global, el nominador de la entidad está facultado para reubicar los funcionarios en cualquiera de las dependencias que requiera de sus servicios, en consecuencia, un cargo puede ser reubicado a una nueva dependencia a ejercer las funciones propias del cargo o relacionadas con el mismo, siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad.

De otra parte, la planta global permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, lo que permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano. Sin embargo, con el movimiento del personal a otras dependencias no se verá, por este movimiento, afectados los derechos de carrera administrativa.

Ahora bien, en relación con los movimientos dentro de las plantas de personal de las entidades, la Corte Constitucional en la Sentencia [C-447](#) de 1996, expresó lo siguiente:

"El sistema de planta global... no implica como lo sostiene la demandante que la planta de personal no sea fija, lo que ocurre es que se agrupan los empleos de acuerdo con su denominación para ser posteriormente distribuidos por la autoridad competente, de acuerdo con la dependencia y el área de trabajo... (...)"

La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rígidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Preocupa a la actora -con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla, pues, siguiendo el ejemplo anotado, si se trata del cargo de "Técnico en ingresos públicos" su función siempre será la misma, sin interesar la dependencia a la cual pertenezca. Los artículos demandados en ningún momento facultan a obrar de manera distinta. (...)"

La planta de personal global y flexible, de acuerdo con las consideraciones expuestas, no es contraria a lo dispuesto en el artículo 122 del Estatuto Superior y, por el contrario, constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho. (...)” (subraya nuestra).

En este orden de ideas, será procedente la reubicación de empleados, con mayor razón si se trata de una planta de personal global, siempre que sea por necesidades del servicio, se ajuste a las normas legales, y que no se desmejoren las condiciones laborales, salariales, personales y familiares del empleado, lo cual, deberá tener presente la entidad en forma individual, analizando la existencia de situaciones particulares de los empleados públicos como por ejemplo la existencia de una recomendación médico-laboral.

2.- En atención a la segunda parte de su consulta, en la cual pregunta por la forma de evaluar el desempeño de un servidor público que en virtud de una situación médica no puede ejercer las funciones asignadas; me permito manifestarle que la Ley 909 de 2004, respecto de la evaluación de desempeño establece:

“ARTÍCULO 38.- Evaluación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.”

De acuerdo con lo anterior, la concertación de objetivos a evaluar deberá corresponder a circunstancias medibles, cuantificables, lo que permite realizar una evaluación de desempeño objetiva de la conducta laboral del servidor público, en ese sentido, la evaluación de desempeño se convierte en una herramienta que permite medir objetivamente el cumplimiento de las metas laborales.

Ahora bien, si en virtud de una situación médica no ha sido posible el cumplimiento de algunas de las actividades previstas, tal circunstancia deberá ser de conocimiento del jefe inmediato y deberá estar evidenciada con los soportes del caso.

Finalmente, en caso de requerir mayor información frente al particular, se sugiere respetuosamente que acuda ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, que es la entidad competente para pronunciarse en temas de evaluación de desempeño.

3.- En atención al tercer interrogante de su consulta, donde pregunta si las funciones de un empleado con discapacidad pueden ser asignadas mediante la suscripción de contratos de prestación de servicios, me permito indicarle:

Respecto del contrato de prestación de servicios, es oportuno resaltar que el artículo 32 de la ley 80 de 1993¹, dispone:

“ARTÍCULO 32. “DE LOS CONTRATOS ESTATALES (...)”

3o. Contrato de prestación de servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.” (Subrayado fuera de texto)

A su vez, el Decreto 1510 de 20132, señala:

“ARTÍCULO 81. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales.

La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.” Subraya fuera de texto

De acuerdo con las normas anteriormente señaladas, los contratos 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.

Ahora bien, el contrato de prestación de servicios es una de las formas excepcionales y temporales a través de la cual los particulares pueden desempeñar funciones públicas, y su fin es satisfacer necesidades especiales de la Administración que no pueden estar revistas en la planta de personal.

Así lo ha señalado la ley y la Corte Constitucional que en Sentencia [C-154](#) de 1997, con ponencia del Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA, respecto de los contratos de prestación de servicios, manifestó:

“El contrato de prestación de servicios se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para lo cual se establecen las siguientes características: a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. Por último, no es posible admitir confusión alguna con otras formas contractuales y mucho menos con los elementos configurativos de la relación laboral, razón por la cual no es procedente en aquellos eventos el reconocimiento de los derechos derivados de la subordinación y del contrato de trabajo en general, pues es claro que si se acredita la existencia de las características esenciales de éste quedará desvirtuada la presunción establecida en el precepto acusado y surgirá entonces el derecho al pago de las prestaciones sociales en favor del contratista, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas en las relaciones de trabajo.”

Así las cosas, 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.

Teniendo en cuenta lo anterior, se precisa que la suscripción de órdenes de prestación de servicios en las entidades públicas que requieran desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de las mismas, procede siempre que se cumplan las condiciones que se han plasmado en el presente concepto a saber, cuando 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; se celebrarán por el término estrictamente indispensable y que la persona a contratar demuestre idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área o tema de que se trate.

De acuerdo con todo lo anterior, y atendiendo puntualmente su consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, no es viable que las entidades públicas contraten la coordinación de tareas permanentes de la administración.

4.- En atención a su cuarto interrogante, donde pregunta si se requiere visto bueno de este Departamento Administrativo para la modificación de los manuales de funciones de las entidades públicas me permito manifestarle:

Sobre la modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, el Artículo [32](#) del Decreto 785 de 2005, precisa que:

“ARTÍCULO 32. Expedición. La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante acto administrativo de la autoridad competente con sujeción a las disposiciones del presente decreto.

(...)

Corresponde a la unidad de personal de cada organismo o a la que haga sus veces, adelantar los estudios para la elaboración, actualización. Modificación o adición del manual de funciones y de requisitos y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto. (...).

Esta misma norma en el Artículo 30 indica lo siguiente:

“ARTÍCULO 30. Requisitos acreditados. Los empleados que al momento del ajuste de las plantas de personal se encuentren prestando sus servicios en cualquiera de las entidades a las cuales se refiere el presente decreto deberán ser incorporados a los cargos de las plantas de personal que las entidades fijen de conformidad con el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos establecido en este decreto, no se les exigirán requisitos distintos a los ya acreditados y solo requerirán de la firma del acta correspondiente.”

Así mismo la Ley 909 de 2004 “por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, establece:

“ARTÍCULO 2º. Principios de la función pública (...)

“3. Esta ley se orienta al logro de la satisfacción de los intereses generales y de la efectiva prestación del servicio, de lo que derivan tres criterios básicos:

a) La profesionalización de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública que busca la consolidación del principio de mérito y la calidad en la prestación del servicio público a los ciudadanos;

b) La flexibilidad en la organización y gestión de la función pública para adecuarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, flexibilidad que ha de entenderse sin detrimento de la estabilidad de que trata el artículo 27 de la presente ley; (...)". (Subrayado fuera de texto)

Para mayor claridad, esta Dirección se permite transcribir algunos apartes de la Circular 100-003 de 2009, emitida por el DAFP en relación con el tema que se consulta:

"Para la asignación de funciones adicionales a las señaladas en el respectivo manual específico de funciones y de competencias laborales, se debe tener en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional, en sentencia C-447 de 1996, en la cual sostuvo lo siguiente:

"...Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismos respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones, que dicho sea de paso no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes (...) Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) siempre y cuando no 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 empleo".

"Por consiguiente, las funciones adicionales que se asignen a un empleo deben responder a la naturaleza del mismo, por ejemplo, si el empleo está ubicado en el nivel técnico no se le pueden asignar funciones que correspondan al nivel profesional o a cualquier otro nivel jerárquico, así el servidor acredite requisitos para desempeñar funciones de un cargo de otro nivel".

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección considera que es posible modificar algunas funciones previstas en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, siempre que ello obedezca a necesidades del servicio y mejoramiento del mismo y sin que con ello se desnaturalice el empleo, lo cual supone, entre otras cosas, que las funciones correspondan a aquellas propias del nivel jerárquico al cual pertenece el empleo.

Es preciso anotar que para cualquier modificación del manual de funciones, es necesario adelantar el estudio que sustente estos cambios, esto es, deberá desarrollarse la argumentación y la justificación del porqué se está haciendo la modificación o ajuste del manual, para lo cual deberá señalarse, en términos generales los siguientes aspectos, cuando a ello hubiere lugar:

El propósito principal del empleo. (¿Por qué existe el empleo?)

Las Funciones esenciales del empleo.

Nivel de complejidad y responsabilidad del empleo.

Nivel de Escolaridad en años de estudios aprobados, títulos y tarjeta profesional, si el ejercicio del cargo lo requiere y la ley que reglamenta su ejercicio si lo exigiere.

Experiencia a acreditar.

Otros factores que influyen para determinar el cargo, como son: habilidades, aptitudes, nivel de esfuerzo y condiciones de trabajo.³

Lo anterior significa que esta es una técnica para el proceso de recolección, ordenamiento y valoración detallada para modificar y actualizar un puesto de trabajo determinado, las funciones esenciales, los requerimientos que se exigen, las condiciones físicas y las habilidades que debe poseer quien lo desempeñe.

Así entonces, para modificar el manual o bien para ajustarlo, se deberá dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente del porqué se requiere realizar ésta; con base en los parámetros técnicos anteriormente señalados y la argumentación jurídica correspondiente, si es el caso.

Finalmente, es necesario precisar que este Departamento Administrativo de acuerdo con lo establecido en el Decreto 188 de 20044, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir en situaciones internas de las entidades, ni realizar o autorizar la modificación de los manuales de funciones, dado que dicha competencia como ya se advirtió, recae en el representante legal de la entidad, basado en un estudio técnico que lo soporte.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

JOSE FERNANDO CEBALLOS ARROYAVE

Director Jurídico Encargado

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 "por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"

2 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública"

3 Página 121- Guía de Modernización de Entidades Públicas- DAFP

4 Modificado por el Decreto 3715 de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 47.854 de 6 de octubre de 2010, 'Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública', Modificado por el Decreto 264 de 2007, publicado en el Diario Oficial No. 46.528 de 31 de enero de 2007, 'Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública'

Harold Herreño/ JFCA/GCJ-601

600.4.8

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 09:51:40