



Bogotá D.C.

Doctora  
**MARIA CONSTANZA ROMERO ONATE**  
[notificaciones\\_qd@defensoria.gov.co](mailto:notificaciones_qd@defensoria.gov.co)

**Referencia: Tema. EMPLEO.** Teletrabajo. Trabajo en Casa.  
Subtema. Situación empleada víctima de amenaza. Radicado N°  
**20252060160092** del 5 de marzo del 2025.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

En atención a su comunicación de la referencia, relacionada con la siguiente solicitud:

*(...) En este orden de ideas, me permito solicitar se emita un concepto por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, frente a los siguientes interrogantes:*

1. *¿Cuál debe ser el proceder de la Defensoría del Pueblo ante la manifestación del empleado de no poder regresar al país y prestar sus servicios en forma presencial?*
2. *¿Es posible mantener una relación legal y reglamentaria con un empleado público nombrado en provisionalidad estando fuera del país?, ¿Cuál sería la figura jurídica que le permitiría continuar prestando sus servicios desde otro país?*
3. *¿Existe alguna otra medida administrativa que deba implementar la Defensoría del Pueblo al empleado público amenazado, en el territorio nacional, diferente a una reubicación laboral o conferirle teletrabajo? (sic)*

Me permito manifestar lo siguiente:

De manera preliminar es importante tener presente que, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado, competencia atribuida a los jueces de la república.

En este orden de ideas, es importante destacar que la resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal y, además,

<sup>1</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

De acuerdo con lo señalado, nos permitimos exponer lo siguiente:

Se considera pertinente destacar que para que procedan la adopción de las medidas de protección a favor de los desplazados o víctimas por razones de violencia, inicialmente se debe obtener el reconocimiento como tal, cumpliendo los requisitos señalados en el Artículo 32 de la Ley 387 de 1997<sup>2</sup>, modificado por el Artículo 32 de la Ley 962 de 2005<sup>3</sup>.

Ahora bien, con relación a las acciones positivas que puedan adelantar las entidades u organismos públicos con el fin de proteger la vida de quien haya sido víctima de amenazas y desplazamiento por razones violencia, y con el fin de prever que se cumplan las funciones del empleo, podemos referirnos a pronunciamientos de la Corte Constitucional, entre los cuales tenemos las siguientes:

\*Sentencia T-282 de 1998:

*“... En consecuencia, actos de la administración que de ordinario son ampliamente discrecionales -como la autorización de un traslado o una comisión, o la asignación de labores específicas a determinadas personas, etc.-, dejan en buena parte de serlo cuando, a más de la consideración regular de las necesidades y conveniencias del servicio, deben tomarse en cuenta riesgos graves o amenazas serias contra la vida de los empleados o trabajadores a cargo de la prestación del servicio, que ellos no deban afrontar por razón de la profesión u oficio que desempeñan, o en contra de la vida e integridad de los usuarios. En semejantes circunstancias, la protección de la vida de las personas prima sobre otras consideraciones, y puede llegar a afectar la continuidad en la prestación del servicio.”*

\*Sentencia T-120 de 1997:

*“... Ahora bien: la protección que debe proporcionar la administración al funcionario amenazado gravemente en su vida por terceros, incluye no sólo el traslado, sino la actividad diligente de la administración en minimizar la exposición de la persona a la contingencia de que se cumplan las amenazas. Así lo consideró esta Corte en la Sentencia T-160 de marzo 24 de 1994, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz.”*

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional en sentencia T- 282 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, al decidir la acción de tutela presentada por un empleado del Hospital Federico Arbeláez en el Departamento del Tolima, quien amenazado por miembros de un movimiento guerrillero debió invocar la protección tutelar para buscar el traslado laboral a otra región del país, señaló:

*“De conformidad con lo señalado por el Artículo 2° de la Carta Política, corresponde a las autoridades de la República asumir la protección de todas las personas residentes en el país, en lo concerniente a su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Es así como, el Estado, representado a través de sus diferentes instituciones, debe asumir su obligación constitucional de dar y garantizar la protección que requieran los administrados, y en nuestro caso en particular, deberá propender porque la vida del señor xxxxx, sea eficazmente protegida”*

De conformidad con lo expuesto, la administración cuenta con la facultad legal para adelantar acciones que deriven en la protección de los derechos de los empleados

<sup>2</sup> Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

<sup>3</sup> “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

públicos víctimas de amenazas y desplazamiento forzado legalmente establecidas, para proceder a efectuar, entre otros, traslados o permutas de empleados.

En cuanto a los movimientos de personal el Decreto 1083 de 2015<sup>4</sup>, establece:

**“ARTÍCULO 2.2.5.4.1 Movimientos de personal.** A los empleados que se encuentren en servicio activo se les podrá efectuar los siguientes movimientos de personal:

1. Traslado o permuta.
2. Encargo.
3. Reubicación
4. Ascenso.

**ARTÍCULO 2.2.5.4.2 Traslado o permuta.** Hay traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.

También hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos con funciones afines o complementarias, que tengan la misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en el presente decreto.

Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, los jefes de cada entidad deberán autorizarlos mediante acto administrativo.

Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo dispuesto en este decreto.

El traslado o permuta procede entre organismos del orden nacional y territorial.

**ARTÍCULO 2.2.5.4.3 Reglas generales del traslado.** El traslado se podrá hacer por necesidades del servicio, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado.

El traslado podrá hacerse también cuando sea solicitado por los empleados interesados, siempre que el movimiento no afecte el servicio.

**ARTÍCULO 2.2.5.4.4 El traslado por razones de violencia o seguridad.** El traslado de los empleados públicos por razones de violencia o seguridad se regirá por lo establecido en la Ley 387 de 1997, 909 de 2004 y 1448 de 2011 y demás normas que regulen el tema.

**ARTÍCULO 2.2.5.4.5 Derechos del empleado trasladado.** El empleado público de carrera administrativa trasladado conserva los derechos derivados de ella y la antigüedad en el servicio.

Cuando el traslado implique cambio de sede, el empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande el traslado, es decir, tendrá derecho al reconocimiento de pasajes para él y su cónyuge o compañero (a) permanente, y sus parientes hasta en el primer grado de consanguinidad, así como también los gastos de transporte de sus muebles.” (Subraya fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, el empleado víctima de violencia o desplazamiento forzado deberá ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad, entre otras, la entidad podrá otorgar un traslado o permuta en los términos y condiciones de la norma, con el fin de evitar que ese movimiento de personal comporte condiciones laborales más desfavorables para el trabajador.

De las normas señaladas y para dar respuesta a su consulta, se deduce que, para que procedan la adopción de las medidas de protección a favor de los desplazados por razones de violencia, inicialmente se debe obtener el reconocimiento como tal, cumpliendo los requisitos señalados en el Artículo 32 de la Ley 387 de 1997, modificado

<sup>4</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

por el Artículo 32 de la Ley 962 de 2005, igualmente, puede concluirse que la protección que debe proporcionar la administración al empleado amenazado gravemente en su vida por terceros, incluye no sólo el traslado, sino la actividad diligente de la administración en minimizar la exposición de la persona a la contingencia de que se cumplan las amenazas, garantizando de paso que las funciones del empleo se cumplan.

En caso de tener dudas puntuales frente a la solicitud de reconocimiento de la condición de amenazado, respetuosamente se sugiere acudir al Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección, con el fin de obtener un pronunciamiento sobre el particular.

Ahora bien, frente a la posibilidad de trabajo en casa, la Ley 2088 de 2021<sup>5</sup>, dispone:

**“ARTÍCULO 1. Objeto y campo de aplicación.** La presente ley tiene por objeto regular la habilitación de trabajo en casa como una forma de prestación del servicio en situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, que se presenten en el marco de una relación laboral, legal y reglamentaria con el Estado o con el sector privado, sin que conlleve variación de las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral

**PARÁGRAFO.** La presente ley no será aplicable a quienes se encuentren cobijados por regímenes especiales de orden constitucional o legal en atención al desempeño de sus funciones siempre y cuando estas sean incompatibles con el trabajo en casa.

**ARTÍCULO 9. Procedimientos necesarios para la implementación del Trabajo en Casa.** Previa a la implementación del trabajo en casa, toda empresa y entidad pública o privada deberá contar con un procedimiento tendiente a proteger este derecho y garantizar a través de las capacitaciones a que haya lugar el uso adecuado de las tecnologías de la información y la comunicación - TIC o cualquier otro tipo de elemento utilizado que pueda generar alguna limitación al mismo.

Para dar inicio a esta habilitación, el empleador deberá notificar por escrito a sus trabajadores acerca de la habilitación de trabajo en casa, y en dicha comunicación, se indicará el periodo de tiempo que el trabajador estará laborando bajo esta habilitación.

**ARTÍCULO 13. Implementación del trabajo en casa.** El trabajo en casa como habilitación excepcional aquí regulada no requerirá modificación al Reglamento Interno de Trabajo ni al Manual de Funciones, salvo que fuera necesario para el desarrollo de las labores.

**PARÁGRAFO.** En los eventos en que sea necesario modificar el reglamento interno no podrán variar las condiciones laborales establecidas o pactadas al inicio de la relación laboral

**ARTÍCULO 15. Inspección y Vigilancia.** El Ministerio de Trabajo ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control en el desarrollo de las actividades reguladas en la presente ley. En cuanto a las relaciones de derecho individual del Trabajo entre la Administración Pública y los trabajadores del sector se rige por las normas especiales vigentes.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Conforme a lo anterior esta Dirección Jurídica considera que las disposiciones de la Ley 2088 de 2021 son aplicables a las relaciones laborales legales y reglamentarias con el Estado o con el sector privado, por lo que son aplicables a los servidores públicos. Sin embargo, el parágrafo del artículo 1 de la Ley, señala que la ley no será aplicable a quienes se encuentren cobijados por regímenes especiales de orden constitucional o legal en atención al desempeño de sus funciones siempre y cuando estas sean incompatibles con el trabajo en casa.

Por lo tanto, se puede concluir que las empresas privadas o entidades públicas tienen la facultada para determinar la forma como se implementará el Trabajo en Casa y bajo esta modalidad se puedan cumplir con las funciones propias de la empresa o entidad, toda vez

<sup>5</sup> Por La Cual Se Regula El Trabajo En Casa Y Se Dictan Otras Disposiciones

que es la única que conoce de manera cierta la forma como se pueden cumplir las mismas y la situación particular de su personal.

Por otro lado, el Decreto 1662 de 2021<sup>6</sup>, establece:

**“ARTICULO 2.2.37.1.3. *Habilitación para el trabajo en casa.* La entidad que pretenda habilitar a uno o varios servidores el trabajo en casa deberá hacerlo a través de un acto administrativo, comunicado o memorando motivado que debe contener, como mínimo, lo siguiente:**

1. Descripción de la situación ocasional, excepcional o especial que permite otorgar la habilitación, en los términos del artículo 2.2.37.1.4.

2. La decisión sobre si los medios (instrumentos, equipos y demás herramientas) serán provistos por el servidor público o por la entidad.

3. Los nombres, tipo de vinculación, documentos de identidad, datos de contacto y dirección desde donde se van a prestar los servicios, de los servidores que sean habilitados. La dirección puede ser del domicilio, el lugar de trabajo compartido o cualquier lugar en el territorio nacional. Cualquier modificación de la dirección deberá ser informada y aprobada por la entidad y no podrá hacerse efectiva hasta que se expida la correspondiente modificación y notificación a la Administradora de Riesgos Laborales.

4. El periodo por el cual se otorgara la habilitación, que en ningún caso podrá ser superior a tres (3) meses. Así como, la indicación si la prórroga opera automáticamente o deberá expedirse un nuevo acto al cumplimiento del plazo previsto.

**PARAGRAFO 1.** Una vez cumplido el plazo y su prórroga contemplados por la Ley 2088 de 2021, la entidad podrá seguir prorrogando la habilitación del trabajo en casa, siempre y cuando, la situación ocasional, excepcional o especial permanezca en el tiempo. Una vez se acredite la superación de la situación, el servidor público deberá retornar al sitio de trabajo en un término máximo de hasta cinco (5) días.

**PARAGRAFO 2.** La habilitación para el trabajo en casa no podrá ser permanente en el tiempo.

**ARTICULO 2.2.37.1.4. *Situaciones ocasionales, excepcionales o especiales.* Se entiende por situación ocasional, excepcional o especial, aquellas circunstancias imprevisibles o irresistibles que generan riesgos para el servidor o inconveniencia para que el servidor público se traslade hasta el lugar de trabajo o haga uso de las instalaciones de la entidad.**

La ocurrencia de la situación debe ser demostrable, para eso, deberá acudir a los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales, locales o institucionales, que las declaren o reconozcan. En todo caso, para la habilitación de trabajo en casa, se requiere que en el acto que determina la habilitación, se haga un resumen sucinto de las circunstancias de hecho y de derecho que están ocurriendo.

**PARAGRAFO 1.** La mera manifestación del hecho imprevisible o irresistible no es vinculante para la Administración y no genera derecho automático al servidor público a acceder a la habilitación del trabajo en casa. **Cuando el servidor público se encuentre en alguna situación particular no podrá hacer uso de la habilitación del trabajo en casa, en su lugar podrá solicitar ante la administración la modalidad de teletrabajo de que trata la Ley 1221 de 2008.**

**PARAGRAFO 2.** Las entidades, organismos y órganos de que trata el presente capítulo deberán reportar a la Administradora de Riesgos Laborales a la que se encuentran afiliados los servidores públicos, la lista de las personas que durante las circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales presten sus servicios a través de la figura de trabajo en casa.

**PARAGRAFO 3.** Cuando el servidor público se encuentre desempeñando sus funciones bajo la figura de trabajo en casa y este se encuentre fuera de la sede habitual de trabajo, esto es, el domicilio de la entidad donde el servidor público labora, y le otorguen una comisión de servicios, para todos los efectos, la misma se otorgara desde la sede habitual de trabajo.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Conforme a lo anterior y para el caso particular de los servidores públicos, la Ley 2088 de 2021 dispone que, en cuanto a las relaciones de derecho individual del trabajo entre la Administración Pública y los trabajadores del sector, estas se regirán por las normas especiales vigentes. Adicionalmente, el Decreto 1662 de 2021 establece que serán situaciones ocasionales, excepcionales o especiales, aquellas circunstancias imprevisibles o irresistibles que generan riesgos para el servidor o inconveniencia para

<sup>6</sup> Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Función Pública, en relación con la habilitación del trabajo en casa para los servidores públicos de los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado.

que el servidor público se traslade hasta el lugar de trabajo o haga uso de las instalaciones de la entidad.

La ocurrencia de la situación debe ser demostrable, para eso, deberá acudir a los actos administrativos emitidos por las autoridades nacionales, locales o institucionales, que las declaren o reconozcan.

Con relación a la modalidad de teletrabajo, mediante la Ley 1221 de 2008<sup>7</sup>, el Congreso de la República establece las normas para promover y regular el Teletrabajo, definiendo el teletrabajo como una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo, La norma dispuso:

*“**ARTÍCULO 2º.** Definiciones. Para la puesta en marcha de la presente ley se tendrán las siguientes definiciones:*

***Teletrabajo.** Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo.*

*El teletrabajo puede revestir una de las siguientes formas:*

***Autónomos** son aquellos que utilizan su propio domicilio o un lugar escogido para desarrollar su actividad profesional, puede ser una pequeña oficina, un local comercial. En este tipo se encuentran las personas que trabajan siempre fuera de la empresa y sólo acuden a la oficina en algunas ocasiones.*

***Móviles** son aquellos teletrabajadores que no tienen un lugar de trabajo establecido y cuyas herramientas primordiales para desarrollar sus actividades profesionales son las Tecnologías de la Información y la comunicación, en dispositivos móviles.*

***Suplementarios**, son aquellos teletrabajadores que laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.*

***Teletrabajador.** Persona que desempeña actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios.”*

De esta manera, el teletrabajo consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, además que debe ser suplementario lo que quiere decir que teletrabajadores laboran dos o tres días a la semana en su casa y el resto del tiempo lo hacen en una oficina.

El teletrabajo, es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación, para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. Así mismo, se establece las diversas formas en las que se puede prestar el servicio por medio de esta modalidad; autónomo, suplementario y móvil.

Posteriormente con el Decreto 884 del 30 de abril de 2012<sup>8</sup>, incorporado en el Decreto 1072 de 2015<sup>9</sup>, el Gobierno Nacional reglamentó la Ley 1221 de 2008, a través

<sup>7</sup> Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones

<sup>8</sup> Por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

del cual definió las condiciones laborales especiales del teletrabajo que regirán las relaciones entre empleadores y teletrabajadores, tanto en el sector privado como en el público.

De ambas disposiciones se concluye, que se regula el tema del teletrabajo para que las entidades del sector público, **si lo consideran pertinente**, procedan a llevar a cabo su implementación, atendiendo los lineamientos establecidos en ambas normas.

De otra parte, el Decreto 1083 en el Artículo 2.2.5.5.54 señala que los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial **podrán** implementar el teletrabajo a los empleados públicos, de conformidad con la Ley 1221 de 2008 y el Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, y demás normas que los modifiquen o complementen, en consecuencia, se considera que es facultativo de las entidades y organismos el implementar el teletrabajo como modalidad laboral.

Adicionalmente, de las normas emitidas en referencia a la organización laboral de teletrabajo, hay que tener en cuenta que el funcionario público trabajará unos días desde su residencia y otros días desde la entidad en la cual presta sus servicios. Igualmente, es preciso indicar que la Administración antes de estudiar si se concede el teletrabajo a un empleado público deberá revisar cuidadosamente la guía jurídica del teletrabajo que se encuentra disponible en la página web del Ministerio del Trabajo, con el fin de cumplir con las demás condiciones, como es el caso de la visita al sitio en el que se desarrollaría el teletrabajo en compañía de la ARL.

Por otro lado, es pertinente mencionar que, en caso de que cuente con recomendación médica de la Empresa Promotora de Salud o la Administradora de Riesgos Laborales, a que se encuentre afiliado el empleado, se indique la necesidad de habilitar el teletrabajo, acorde con el estado de salud del servidor público, deben atenderse las recomendaciones impartidas, previendo que el servidor público en el ejercicio de su cargo desarrolle actividades en las que no se vea afectada su condición de salud.

En consecuencia, esta Dirección Jurídica considera que es facultativo de las entidades y organismos el implementar el teletrabajo como modalidad laboral y de acuerdo con las necesidades del servicio de la entidad, será facultativo otorgar o no la modalidad a algunos servidores. El procedimiento será elaborado por cada entidad de acuerdo con sus necesidades y conforme a la prestación de sus servicios. Por último, es pertinente mencionar que la voluntariedad es un principio del teletrabajo, en consecuencia, no es obligación de la entidad o del empleado, otorgar o acceder al mismo.

En este orden de ideas, es facultativo de las entidades y organismos el implementar el teletrabajo como modalidad laboral y de acuerdo con las necesidades del servicio de la entidad, será facultativo otorgar o no la modalidad a algunos servidores. El procedimiento será elaborado por cada entidad de acuerdo con sus necesidades y conforme a la prestación de sus servicios.

El anterior análisis y decisión corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular

---

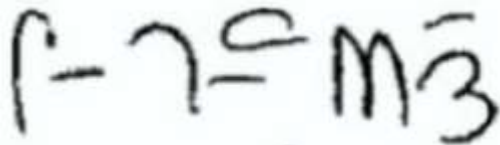
<sup>9</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo

de su personal y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho.

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.



**CARLOS JAVIER MUÑOZ SANCHEZ**  
Director Jurídico (e)

Proyecto: Yaneirys Arias.  
Revisó: Maia V. Borja  
Aprobó: Carlos Javier Muñoz

11602.8.