



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20256000275711

Fecha: 05/06/2025 02:35:43 p.m.

Bogotá D.C.

Señor
RICHARD ANTONIO RODRIGUEZ LOZANO
Correo electrónico:
Bogotá D.C.

Referencia: SUPERNUMERARIOS. NATURALEZA JURÍDICA, VINCULACIÓN. Radicado: 20259000290952 del 2 de mayo de 2025

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

En atención a la comunicación de la referencia por la cual consulta:

Solicitud de Concepto Jurídico sobre la naturaleza jurídica de los supernumerarios vinculados a entidades públicas y su sujeción a la Ley 1952 de 2019. (...) por medio del presente escrito, me permito solicitar respetuosamente un concepto jurídico por parte de esa honorable entidad, con el fin de aclarar la situación jurídica de las personas vinculadas a entidades públicas bajo la modalidad de contratación denominada "supernumerario", en relación con los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Las personas naturales vinculadas a una entidad pública mediante la figura de "supernumerario" tienen la calidad de funcionarios públicos para efectos legales?*
- 2. ¿Las personas naturales vinculadas a una entidad pública mediante la figura de "supernumerario" son destinatarias de las disposiciones contenidas en la Ley 1952 de 2019, "Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario"?*

Consideraciones:

La figura del "supernumerario" se utiliza en la administración pública para atender necesidades temporales o suplir ausencias transitorias de funcionarios. Sin embargo, existe incertidumbre sobre su naturaleza jurídica precisa y su régimen disciplinario aplicable, especialmente en lo referente a su catalogación como funcionarios públicos y su sujeción al Código General Disciplinario.

La claridad en estos aspectos resulta fundamental para garantizar la correcta aplicación de la normativa y salvaguardar los principios de legalidad, transparencia y debido proceso en la administración pública.

Petición:

Con base en lo expuesto, solicito respetuosamente al Departamento Administrativo de la Gestión Pública emitir un concepto jurídico que dilucide las siguientes cuestiones:

- 1. Confirmar o descartar si las personas naturales vinculadas a una entidad pública bajo la modalidad de "supernumerario" ostentan la calidad de funcionarios públicos para efectos legales.*
- 2. Determinar si las personas naturales vinculadas a una entidad pública bajo la modalidad de "supernumerario" se encuentran dentro del ámbito de aplicación subjetiva de la Ley 1952 de 2019. (Sic)*

Me permito manifestarle lo siguiente:

De conformidad 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 ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

Así mismo, 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, 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.

Por tanto, este Departamento Administrativo, en ejercicio de sus funciones, realiza la interpretación general de las disposiciones legales y, en consecuencia, no le corresponde la valoración de los casos particulares.

Una vez precisado lo anterior, presentamos las siguientes consideraciones:

El Decreto Ley 1042 de 1978², en su artículo 83, establece la figura de los supernumerarios los cuales están instituidos para suplir vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencia o vacaciones o para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio, así:

ARTICULO 83. DE LOS SUPERNUMERARIOS. *Para suplir las vacancias temporales de los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, podrá vincularse personal supernumerario.*

También podrán vincularse supernumerarios para desarrollar actividades de carácter netamente transitorio.

<Inciso INEXEQUIBLE mediante sentencia C-401 de 1998>

La remuneración de los supernumerarios se fijará de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas en el presente Decreto, según las funciones que deban desarrollarse.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE mediante sentencia C-401 de 1998 > Cuando la vinculación de personal supernumerario no exceda el término de tres meses, no habrá lugar al reconocimiento de prestaciones sociales. <Aparte tachado derogado por el Artículo 161 de la Ley 100 de 1993 > Sin embargo, las entidades deberán suministrar al personal supernumerario atención médica en caso de enfermedad o accidente de trabajo.

¹ "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública."

² Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones.

La vinculación de supernumerarios se hará mediante resolución administrativa en la cual deberá constar expresamente el término durante el cual se prestarán los servicios y la asignación mensual que vaya a pagarse.”

De esta forma y analizado el espíritu de la norma la Corte Constitucional en Sentencia C-401 de 1998 expresó que: *“Las labores que se adelantan por dichos funcionarios supernumerarios son, justamente, aquellas que transitoriamente no pueden ser atendidas por el titular ausente, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales”.*

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia antes mencionada, afirmó:

“7. De otra parte, la vinculación de servidores supernumerarios llamados a prestar servicios temporales en la Administración Pública, no desconoce los derechos de quienes se hallan inscritos en la carrera administrativa. En efecto, en cuanto la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo sólo cuando se presentan vacancias temporales por licencia o vacaciones y cuando existe necesidad de desarrollar actividades de carácter meramente transitorio, resulta evidente que no conlleva el desplazamiento ni la desvinculación del cargo de otros funcionarios de carrera. Las labores que se adelantan por dichos funcionarios supernumerarios son, justamente, aquellas que transitoriamente no pueden ser atendidas por el titular ausente, o aquellas que nadie cumple dentro de la organización por no formar parte del rol ordinario de actividades, por tratarse también de actividades temporales.

8. Resulta claro que la vinculación de empleados supernumerarios para llevar a cabo actividades meramente temporales, constituye un modo excepcional de vinculación laboral con la Administración Pública. Difiere del contrato de prestación de servicios profesionales por varios conceptos, especialmente porque en este último, aunque puede haber cierto grado de sujeción, no se involucra el elemento de subordinación de tipo laboral que se halla presente en el primero, y porque la vinculación de personal supernumerario se lleva a cabo mediante resolución, en la cual deberá expresarse el término durante el cual se prestarán los servicios y el salario que se devengará, que se fijará teniendo en cuenta las escalas de remuneración establecidas en la ley. Se trata pues de una verdadera relación laboral regida por normas de derecho administrativo, que en esencia es temporal”. (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 del 6 de Junio de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo, al resolver una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º inciso primero (parcial) y el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978, reitera las consideraciones de la sentencia C- 401 de 1998, así:

“(…) 6.3. Frente al segundo de los requisitos, el accionante fundamenta que su demanda se encamina a censurar el hecho de que los supernumerarios no están regulados en sus funciones por el Manual ni los cargos se encuentran previstos en la Planta, lo cual contraría lo dispuesto en el artículo 122 constitucional. El demandante plantea que lo anterior resulta de la aplicación del artículo 2º del mismo decreto, el cual menciona únicamente las necesidades permanentes de la Administración como fundamento del empleo público, razón por la cual se encontrarían excluidos de esta definición todos aquellos empleos que satisfacen las necesidades temporales de la misma. Para el demandante no habría cosa juzgada material al considerar que en el proceso que culminó en la sentencia C-401 de 1998, se demandó la disposición por la vulneración de los artículos 43 sobre protección de maternidad, y se examinó la inconstitucionalidad de la norma a la luz de lo dispuesto en el artículo 125, en tanto se consideró que la figura del Supernumerario desnaturalizaría el

objetivo de la Carrera Administrativa, mientras que la presente demanda acusa la infracción del artículo 122 constitucional.

6.4. La sentencia C-401 de 1998 señala en lo pertinente que se analiza en ella “si la vinculación de empleados supernumerarios en la Administración Pública, desconoce las normas constitucionales que consagran la carrera administrativa, y si a la vez impide la efectividad de los principios de eficacia y celeridad que por mandato de las normas superiores deben gobernar la función pública”. Al respecto, cabe anotar que la función pública está regulada en la Constitución en el Capítulo 2 del Título V de la Carta, comprendiendo los artículos 122 a 131. Es así como la Sentencia C-401 de 1998, si bien se enfoca inicialmente al análisis de la adecuación de la norma demandada al sistema de carrera administrativa, más adelante hace referencia a los principios que rigen la función pública y se extiende el análisis a disposiciones diferentes al artículo 125 Constitucional, especialmente el artículo 122 de la Carta.

Es así como dicha sentencia indica que se “encuentra que la confrontación del inciso tercero transcrito, con el artículo 122 superior, conduce a deducir una contradicción tal, que le obliga a retirar del ordenamiento el referido inciso”, esto por cuanto “si bien la Administración Pública tiene facultades constitucionales que le permiten vincular transitoriamente personal para atender las necesidades de servicio que se requieran debido a labores ocasionales que hayan de adelantarse, o a reemplazos de personal vinculado en forma permanente, lo cierto es que, según lo ordena la norma constitucional, aun en estos casos las funciones correspondientes a estos cargos transitorios además de estar previamente detalladas en la ley o reglamento que regulen la función pública en la respectiva entidad, dichos cargos deben estar previamente dispuestos en la planta de personal y apropiados los rubros correspondientes a salarios y prestaciones sociales en el presupuesto respectivo” (Subrayas y negrilla fuera del texto original).

A renglón seguido, la Corte destaca que el señalamiento de los cargos en la planta y las apropiaciones presupuestales respectivas constituyen una “derivación concreta de aquellos principios superiores de rango constitucional que dominan el ejercicio de la función pública. En ésta, los funcionarios no pueden hacer sino aquello que les está expresamente autorizado por la normatividad jurídica, al contrario de lo que sucede en el terreno de las relaciones entre los particulares. Adicionalmente, esta predelimitación de las labores y de la remuneración que a ellas corresponde, contribuye a la realización del principio de eficacia predicable de la función pública, en cuanto descarta criterios de improvisación en la prestación del servicio administrativo” (Subrayas fuera del texto original).

Estos apartes, sin duda, exponen cómo el artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 fue contrastado con el artículo 122 Constitucional en la sentencia C-401 de 1998, situación que se concreta más adelante, cuando la Corte expone los lineamientos que debe tener en cuenta el Gobierno al vincular personal supernumerario:

“Estas restricciones o requisitos son: a) Dichas funciones deben estar previamente detalladas en la Ley o Reglamento. En el evento de reemplazo del personal permanente este requisito no ofrece mayor dificultad, pero que cuando se trata de funciones ocasionales, no ordinarias, impone una actividad tendiente a prever dichas eventualidades, para poder cumplir con la exigencia constitucional de detallar anticipadamente las labores a las que se

dedicará el personal que se vincule transitoriamente, previsión que, como se dijo, debe estar consignada en una Ley o en un Reglamento Administrativo. b) Los cargos temporales que la Administración vaya a proveer, deberán estar previamente incluidos dentro de la planta de personal de la respectiva entidad, y c) Los salarios y prestaciones correspondientes a los cargos temporales, deberán estar previamente apropiados en el presupuesto correspondiente, y las partidas deben estar disponibles”

Estas consideraciones indican que, contrario a lo expresado por el demandante, la Corte Constitucional al dictar la sentencia C-401 de 1998 no limitó su análisis a la verificación de la compatibilidad del artículo 83 del Decreto 1042 de 1978 frente al artículo 125 constitucional, sino que analizó la norma a la luz de las normas constitucionales que regulan la función pública, y en especial, contrastó la norma de rango legal con el artículo 122 Constitucional- fundamento de la demanda que se analiza en la presente providencia-

Aún más, la objeción por inconstitucionalidad planteada por el accionante, consistente en la supuesta inconformidad de la norma de rango legal con la Constitución por cuanto los supernumerarios no estarían regulados en sus funciones por el Manual ni los cargos previstos en la planta, fue expresamente atendida en la sentencia C-401 de 1998, razón por la cual debe considerarse cumplido el segundo de los requisitos para la configuración de la cosa juzgada constitucional, en tanto la cuestión propuesta en la demanda de constitucionalidad se basa en las mismas razones –tanto frente al sustento del cargo como frente a las normas constitucionales supuestamente infringidas- ya estudiadas en una sentencia previa.” (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con la norma y la jurisprudencia citadas, la vinculación de personal a través de la figura de supernumerario, tiene un carácter netamente temporal, limitado al término de duración de la vacancia temporal o a la ejecución de la labor ocasional y transitoria, para la cual es requerido.

Por lo tanto, y en respuesta a su primer interrogante, se puede afirmar que los supernumerarios son auxiliares de la administración; no se encuentran vinculados a la planta de personal de la entidad y ejercen funciones de carácter transitorio encaminadas a suplir vacancias en caso de licencia o vacaciones de los titulares de los empleos o a desarrollar labores que se requieran según las necesidades del servicio, pero en calidad de apoyo; se vinculan mediante Resolución Administrativa donde se determinará su salario y la duración de la vinculación.

En ese sentido, la figura del supernumerario es utilizada para suplir vacancias temporales o para suplir actividades de carácter netamente transitorio, no se vinculan para desempeñar un empleo y, por lo tanto, no son empleados públicos, son auxiliares de la administración que se vinculan por el término que señale la Resolución.

Ahora bien, respecto de su segunda interrogante, es preciso indicar que conforme establecido en el Decreto 430 de 2016³, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo

³ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa.

Por lo anterior, esta entidad no cuenta con competencia para pronunciarse acerca de temas disciplinarios, por lo cual se hará la remisión por competencia a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación por ser la competente para dar respuesta a su segundo interrogante.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas de competencia de este Departamento Administrativo, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la página web de la entidad: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá encontrar, entre otros documentos, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



HAROLD ISRAEL HERREÑO SUAREZ
Director Jurídico (E)

Con copia a:
Señores
PROCURADURÍA AUXILIAR PARA ASUNTOS DISCIPLINARIOS
Correo electrónico: quejas@procuraduria.gov.co

Proyectó: Anee Vargas
Revisó: Maia Valeria Borja
Aprobó: Harold Israel Herreño Suarez

11602.8.4.