



Función Pública

Concepto 373751 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000373751

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000373751

Fecha: 12/10/2021 04:04:04 p.m.

Bogotá D.C.,

REFERENCIA: EMPLEO- Inventario. Prestación de Servicios durante la emergencia social, económica y ecológica. CARRERA ADMINISTRATIVA- Evaluación de desempeño. RAD. 20219000599482 del 27 de agosto de 2021.

Por medio del presente, y en atención a su consulta, en la cual solicita se le dé respuesta a los siguientes interrogantes:

"1. En que norma se especifica la obligación de la entidad en suministrar los elementos (bienes y servicios) necesarios para el normal desarrollo de las actividades encomendadas a un funcionario público según el manual de funciones?"

2. Qué sucede si la entidad no suministra estos bienes necesarios para el desarrollo de sus funciones al personal de su planta, que implicaciones tendrá la entidad?"

3. El funcionario ante la carencia de los bienes y servicios necesarios para desarrollar de manera normal sus funciones, estaría incumpliendo sus responsabilidades, que implicaciones tendría? 4. Que sucedería en el caso de la realización de la Evaluación del Desempeño y el cumplimiento de los compromisos, teniendo en cuenta que es la entidad quien no suministra los bienes y servicios mínimos necesarios para el normal desarrollo de sus actividades?"

5. El funcionario ante el no suministro por parte de la entidad de los bienes y servicios mínimos para el normal desarrollo de sus actividades, debe el mismo con sus propios recursos garantizarlos?"

I. INVENTARIO

Me permito darle respuesta, teniendo en cuenta que no se identificó una norma que regule la entrega de bienes por parte de la entidad hacia los funcionarios públicos de manera concreto o única. Sin embargo, a través de diversas normas se establecen las obligaciones y responsabilidades para la entrega, custodia y administración de bienes del Estado a funcionarios públicos. De esta forma, la Constitución Política establece:

“ARTÍCULO 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

(...)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.

ARTÍCULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva”

Es así como la vinculación de los servidores públicos es legal y reglamentaria y los mismos se encuentran al servicio del Estado y de la comunidad en general. Respecto de la eventual responsabilidad de los servidores en el ejercicio de sus funciones, se requiere acudir a la ley con el fin de establecerla.

Así las cosas, con el fin de determinar los deberes de los servidores, deberán acudirse a lo contenido en la Ley 734 de 2002, que sobre el particular preceptúa:

“ARTÍCULO 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.

(...) 4. Utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, cargo o función, las facultades que le sean atribuidas, o la información reservada a que tenga acceso por razón de su función, en forma exclusiva para los fines a que están afectos.

(...) 7. Cumplir las disposiciones que sus superiores jerárquicos adopten en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no sean contrarias a la Constitución Nacional y a las leyes vigentes, y atender los requerimientos y citaciones de las autoridades competentes.

(...) 10. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

(...) 15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.

(...) 21.- Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

22.- Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización”

(...) ARTÍCULO 39. Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido:

1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

(...) 13. Ocasionar daño o dar lugar a la pérdida de bienes, elementos, expedientes o documentos que hayan llegado a su poder por razón de sus funciones” (Subraya propia)

De acuerdo con lo anterior, constitucionalmente se encuentra consagrado el someter a los servidores a estrictas reglas de conducta que garanticen la moralidad pública y el ejercicio de las funciones que le fueron atribuidas, que, en términos sencillos, se encuentran orientados a la defensa del interés general y al cumplimiento de los fines del Estado. En este sentido, el servidor público debe tomar conciencia de la importancia de su misión y su deber de actuar de manera diligente y proba en el cumplimiento de las tareas que le fueron encomendadas, y es por esto que, el artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y sus respectivas sanciones, al no ser acatados por los servidores tienen un propósito moralizador del manejo de los asuntos públicos reforzando la protección del patrimonio público.

Por su parte, los procesos al interior de las entidades relacionados con sus inventarios y el manejo de los mismos deberán estar acordes con los lineamientos dados por la Contaduría General de la Nación, en especial los de la Resolución 193 de 2016 de esta misma entidad, donde se hace necesario definir los lineamientos generales para que las entidades adelanten las gestiones necesarias que conduzcan al manejo, custodia, conservación, administración, protección, recibo, traslado, salida y retiro de los bienes, como parte de las normas contables, que al interior de las entidades puede encontrarse por ejemplo, en un Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de bienes en la entidad.

Ahora bien, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 491 de 2020, adoptó medidas de urgencia ante la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19, para garantizar la atención y la presentación de los servicios por parte de autoridades y los particulares que cumplen funciones públicas. En ese sentido, sobre la posibilidad de trabajo remoto el mencionado Decreto, en el artículo 3, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente Necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial”.

“ARTÍCULO 15. Prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En ningún momento la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas, podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior pública, respectivamente.

Parágrafo. Cuando las funciones que desempeña un servidor público, un docente ocasional o de hora cátedra no puedan desarrollarse mediante el trabajo en casa, las autoridades competentes podrán disponer que, durante la Emergencia Sanitaria, y excepcionalmente, éstos ejecuten desde su casa actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan”.

De acuerdo con lo anterior, las entidades públicas establecerán medidas para que en el transcurso de la emergencia se implementen medidas para que los empleados públicos cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa a través del uso de las herramientas de la tecnología de la información. Así mismo, cuando dichas funciones no puedan realizarse bajo esta modalidad, de manera excepcional los servidores podrán ejecutar actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.

Frente a la entrega de computadores con los programas requeridos, este Departamento ha emitido documento denominado “ABC preguntas frecuentes en aislamiento preventivo obligatorio”, en el que se plasman las preguntas frecuentes frente del trabajo y servicio de los funcionarios públicos durante la pandemia el COVID- 19 con sus respectivas respuestas, en el cual se contempló lo siguiente:

Tienen herramientas de cómputo o internet en la casa?

Respuesta: En aquellos eventos en que los empleados no cuenten con los medios tecnológicos para prestar el servicio bajo la modalidad del trabajo en casa, las entidades podrán facilitar el computador de la oficina, siguiendo los protocolos de custodia adoptados en la respectiva entidad.

Se precisa que el servidor público, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, debe utilizar los bienes y recursos asignados para el desempeño de su empleo, en forma exclusiva para los fines a que están afectos”.

Por tanto, en caso de no contar con las herramientas de cómputo en casa, las entidades públicas puede facilitar el computador de la oficina asignado a los respectivos servidores siguiendo los protocolos de custodia adoptados en la respectiva entidad y de bioseguridad. Además, los servidores se comprometen a darle uso exclusivo a los bienes asignados para el desarrollo de sus funciones.

En cuanto al pago de internet de la casa de los funcionarios que prestan sus servicios desde casa, por parte de la entidad pública a la que se encuentran vinculados, durante el Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional, es imperante resaltar lo dispuesto en el Decreto 771 de 2020, que adiciona un parágrafo transitorio al artículo 2 de la Ley 15 de 1959, por la cual se crea el auxilio de transporte ordenando:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. De manera temporal y transitoria, mientras esté vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el empleador deberá reconocer el valor establecido para el auxilio de transporte como auxilio de conectividad digital a los trabajadores que devenguen hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes y que desarrollen su labor en su domicilio. El auxilio de conectividad y el auxilio de transporte no son acumulables.

Lo anterior no será aplicable a los trabajadores que se desempeñan en la modalidad de teletrabajo, a quienes les seguirán siendo aplicables las disposiciones de la Ley 1221 de 2008." (Subraya propia)

En consecuencia, en criterio de esta Dirección Jurídica dentro de las medidas adoptadas para garantizar la prestación del servicio público en todas las Entidades del Estado, se dispuso que el auxilio de transporte debería reconocerse como auxilio de conectividad, concluyendo que mientras persista la emergencia sanitaria y el empleado público devengue hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, aunque no se desplace a su lugar de trabajo, se reconocerá el auxilio de transporte, que por la variación en las condiciones de la prestación del servicio, se tomará como un auxilio de conectividad. Cabe resaltar, que este subsidio sigue siendo sólo para los funcionarios que se encuentren dentro de los criterios del artículo 1 del Decreto 2361 de 2019, así como también los dispuesto en el artículo 1 del Decreto 1250 de 2017.

De esta forma, y teniendo en cuenta que el trabajo en casa tiene como propósito proteger la salud de los servidores y contratistas del Estado, y garantizar la prestación del servicio, razón por la cual mientras persista la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el presidente de la República y siempre que no se trate de servicios esenciales que deben prestarse de manera presencial, los trabajadores y contratistas deben continuar prestando sus servicios y desarrollando sus obligaciones desde la casa.

Esta modalidad de trabajo se mantendrá de acuerdo con las medidas que adopte el Gobierno nacional mientras persista la Emergencia Sanitaria. En caso de que las autoridades no cuenten con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos anteriormente señalados, las autoridades pueden prestar el servicio de manera presencial, bajo el estricto seguimiento de los protocolos de seguridad que ha señalado el Ministerio de Salud y Protección Social, y las autoridades competentes. De igual forma en el caso de que las funciones de los empleados no puedan realizarse bajo esta modalidad, de manera excepcional, los servidores podrán ejecutar actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dando respuesta a sus tres primeros y último interrogantes, como se enunció al inicio de este documento no se identificó una norma que en específico regule la obligación de las entidades públicas de suministrar los elementos necesarios para el desarrollo normal de las actividades de un funcionario público. Sin embargo, sí se determinó la existencia de diferentes normas que establecen las obligaciones y responsabilidades para la entrega, custodia y administración de bienes del Estado a funcionarios públicos. Como lo son la Constitución Política, el artículo 34 y 39 de la Ley 734 de 2002, la Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación y demás normas relacionadas expedidas por este organismo.

Es importante tener en cuenta que, estas normas van encaminadas a garantizar la moralidad pública y el ejercicio de las funciones atribuidas, buscando así el cumplimiento de los fines del Estado y la defensa del interés general. De esta forma, durante la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, el Gobierno Nacional decretó una serie de medidas de urgencia para garantizar la atención y la presentación de los servicios por parte de autoridades y los particulares que cumplen funciones públicas. Estableciendo así, el trabajo en casa, que buscaba proteger a los servidores públicos y garantizar la prestación de los servicios a cargo de las entidades públicas al mismo tiempo. De esta forma, las medidas adoptadas no modificaron el régimen jurídico de los funcionarios públicos o de las entidades estatales, solo se dieron nuevos elementos para cumplir con sus obligaciones en condiciones diferentes.

En este sentido, frente a la entrega de bienes por parte de la entidad pública a sus funcionarios públicos para el cumplimiento de sus funciones, se estableció que si la entidad estatal contaba con los medios para hacerlo posible podría hacer entrega de tales elementos en el lugar de residencia del funcionario. En caso de que no fuera posible, también estaban las opciones excepcionales de que si las funciones del servidor no podían ser realizadas mediante la modalidad de teletrabajo, se llegara a un acuerdo con la entidad para ejecutar actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan. Por último, si nada de lo anterior hubiera sido posible se debía prestar el servicio de manera presencial, bajo el estricto seguimiento de los protocolos de seguridad que ha señalado el Ministerio de Salud y Protección Social, y las autoridades competentes. En todo caso, estas posibilidades buscaban garantizar la no afectación del servicio, el cumplimiento de las funciones atribuidas y por tanto, el cumplimiento de los fines del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, las entidades estatales deben garantizar las condiciones y medios para el cumplimiento de sus funciones, expresadas a través de las funciones asignadas a sus servidores públicos.

Por su parte, de acuerdo con lo consagrado en el Decreto 430 de 2016 es competencia de este Departamento Administrativo formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, 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, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir y/o definir situaciones particulares de las entidades, su estructura o funcionamiento, ni otorgar o reconocer derechos de sus servidores públicos. Por lo que, el determinar la responsabilidad o no de una entidad es competencia de los jueces de la República. Así como el establecer si un funcionario público está incumpliendo o no con sus responsabilidades es competencia de la entidad

nominadora, siguiendo el debido proceso para tal fin, garantizando la defensa del funcionario.

II. EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

La Ley 909 de 2004, en relación con la evaluación del desempeño para los empleados públicos, establece:

“ARTÍCULO 39. Obligación de evaluar. Los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral del personal, entre quienes, en todo caso, habrá un funcionario de libre nombramiento y remoción, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expidan. El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de evaluar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado.

El jefe de control interno o quien haga sus veces en las entidades u organismos a los cuales se les aplica la presente ley, tendrá la obligación de remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, con el fin de que sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados, aspecto sobre el cual hará seguimiento para verificar su estricto cumplimiento.

ARTÍCULO 40. Instrumentos de evaluación. De acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en las directrices de la comisión nacional del servicio civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta comisión.

Es responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios legalmente establecidos. No adoptarlo o no ajustarse a tales criterios constituye falta disciplinaria grave para el directivo responsable.

La comisión nacional del servicio civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas”

Por otra parte, la Comisión Nacional del Servicio Civil expidió el Acuerdo No. 6176 del 10 de octubre de 2018 “*por el cual se establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados de Carrera Administrativa y en Período de Prueba*”, que regula todo el proceso de evaluación del desempeño de los empleados de carrera administrativa y en período de prueba, y que está vigente.

En los términos de las normas transcritas, los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral del personal, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expida. Así mismo, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 909 de 2004 y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de dicha Comisión, siendo responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios mencionados; y la Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas.

Igualmente es pertinente indicar, que actualmente está vigente el Acuerdo 6176 del 10 de octubre de 2018 expedido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante el cual establece el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados de Carrera Administrativa y en Período de Prueba, que en su artículo 1º consagra la finalidad de la evaluación del desempeño, en su artículo 2º señala las fases del proceso de evaluación del desempeño laboral para el período anual y para el período de prueba, en una primera fase llamada de concertación de compromisos, una segunda fase que es de seguimiento, una tercera fase de evaluaciones parciales, y una cuarta fase de calificación definitiva, cuyo desarrollo está contenido en el articulado que sigue de dicho Acuerdo.

De acuerdo con lo expuesto, las normas que regulan la evaluación de desempeño no han cambiado, por lo que los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa y en período de prueba, deberán hacerlo siguiendo la metodología, los criterios y los términos contenidos en el Sistema propio de evaluación, si cuenta con este, de lo contrario deberá aplicar el Acuerdo 6176 del 10 de octubre de 2018, expedido por la Comisión nacional del Servicio Civil, y contenido del Sistema Tipo de Evaluación, para los empleados de carrera administrativa y en período de prueba. Allí se establecerá si se han o no cumplido con los acuerdos laborales.

Finalmente, para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el COVID - 19, me permito indicar que en el link [http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo_y https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo_y_https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html) podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Andrea Liz Figueroa

Revisó: Harold Israel Herreno Suarez

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2026-05-03 05:52:56