



Concepto 074981 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000074981

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000074981

Fecha: 08/02/2024 03:19:00 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. EMPLEO. Funciones. Asignación de funciones. RAD. 20249000047012 del 18 de enero de 2024.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual plantea varios interrogantes relacionados con la posibilidad que a servidores públicos se les asigne la función de supervisar contratos estatales, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sobre el particular, es necesario indicar que el Artículo 122 de la Constitución Política, en relación con el concepto de asignación de funciones, establece:

"No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento. y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente." (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 909 de 2004¹, señala:

"ARTÍCULO 19.- El empleo público.

El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

El diseño de cada empleo debe contener:

a). La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;

b). *El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;*

c). *La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.”*

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominación, el grado y el código que se asignan para su identificación sino como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Por tanto, y atendiendo lo dispuesto en el Artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente.

Por consiguiente, corresponde a cada entidad establecer un manual específico de funciones y competencias laborales donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Ahora bien, sobre el tema de la asignación de funciones, el Decreto 1083 de 2015², establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.5.52 Asignación de funciones. Cuando la situación administrativa en la que se encuentre el empleado público no genere vacancia temporal, pero implique separación transitoria del ejercicio de sus funciones o de algunas de ellas, el jefe del organismo podrá asignar el desempeño de éstas a otro empleado que desempeñe un cargo de la misma naturaleza.

Esta situación no conlleva el pago de asignaciones salariales adicionales, por cuanto no se está desempeñando otro empleo.

El empleado a quien se le asignen las funciones no tendrá derecho al pago de la diferencia salarial y no se entenderá desvinculado de las funciones propias del cargo del cual es titular.”

Por su parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección “B”, consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, 28 de septiembre de 2016, radicado número [25000-23-25-000-2010-01072-01\(4233-13\)](#), expresa:

“Aunque el sistema normativo prevé que en las entidades públicas se pueden impartir órdenes a los empleados para que realicen ocupaciones que si bien no corresponden a las que normalmente desarrollan son necesarias para la prestación del servicio, estas deben estar acordes con su perfil y las calidades que se requieren para cumplirlas, dado que no es dable encargarlas si atañen a un nivel superior al que se encuentra el trabajador.

En otras palabras, pese a que el sistema normativo permite encomendar a los servidores públicos actividades que cotidianamente no realizan, estas no deben involucrar tareas que pertenezcan a un nivel superior al que ocupan, pues de ser así se originaría un enriquecimiento sin justa causa de la administración, porque pagaría un salario inferior por labores que son más onerosas, y un detrimento de los derechos laborales de los trabajadores.”

De acuerdo con lo anterior, resulta procedente que el jefe inmediato asigne funciones específicas, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo.

Es decir que la figura de la asignación de funciones se aplica en dos casos, a saber:

1.- Cuando por la naturaleza de las funciones que desarrolla un empleado se le asignen funciones adicionales sin que, por este hecho, se transforme el empleo de quien las recibe.

2.- Cuando por necesidades del servicio, se requiere que un empleado cumpla con algunas de las funciones de un cargo en vacancia temporal y/o definitiva, siempre que las funciones que se asignen se ajusten a las fijadas en el cargo que ejerce.

Cabe señalar, que la reglamentación en esta materia, no permite determinar por cuánto tiempo, ni cuantas funciones adicionales; sin embargo, es importante resaltar que en retirados pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha indicado que dicha figura, corresponde a un marco funcional y concreto, no siendo procedente utilizar esta figura para asignar todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo diferente al que desempeña el servidor por cuanto, conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual se creó determinado empleo.

Ahora bien, acerca del ejercicio y la responsabilidad en la supervisión de contratos, los Artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011³, establecen:

“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.

PARÁGRAFO 1. En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

[...]

La función de supervisión del contrato es una actividad administrativa que se deriva de los deberes propios de la Entidad con el contratista, tal como lo establece el Artículo 4 de la Ley 80 de 1993⁴, al referirse a los derechos y deberes de las Entidades, establece:

“ARTÍCULO 4. De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el Artículo anterior, las entidades estatales:

Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacer al garante. [...]

Aclarado lo anterior, es preciso referirnos en torno a si la función de interventoría puede ser desarrollada por cualquier funcionario de una entidad pública, así:

La Procuraduría General de la Nación en fallo dentro del proceso disciplinario número 162-97771 de 2004, sobre la función del supervisor, indica:

“Es así como en virtud de tales poderes la Entidad, ejerce la dirección, control y vigilancia del contrato. Por ello, cuando (sic) el interventor o supervisor del contrato, según sea el caso, tiene el deber legal de asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación de los servicios, que pretende satisfacer con el objeto contratado.

En este sentido es claro que la vigilancia del supervisor y/o Director de (...) se dirige a que debe examinar permanentemente el estado de ejecución del objeto contratado, así el cumplimiento de las funciones propende y garantizan el aseguramiento jurídico de las actividades involucradas por la naturaleza del objeto contractual en ejecución, su normal desarrollo y el cabal cumplimiento de lo contratado.

La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas.

[...]

Sobre este último aparte es necesario destacar la importancia de la actividad que debe desplegar el supervisor del contrato, en cumplimiento de las funciones señaladas, concretamente referidas a la responsabilidad que adquiere de ejercer un seguimiento permanente y continuo que le permita verificar la ejecución normal del contrato para prevenir, situaciones de dilación, demoras o, incumplimientos parciales que a la postre conlleven a un incumplimiento total que motive dar por terminada la relación contractual en forma anticipada y por ende, a declarar la caducidad del contrato. [...]

En este sentido le corresponde al supervisor del contrato verificar el cumplimiento del objeto contractual a efectos de evitar incumplimientos por cualesquiera de las partes.

Así mismo, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, anteriormente citado, al referirse al los principios de responsabilidad de contratistas y servidores públicos, dispone:

“ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...)

ARTÍCULO 51. DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”

Conforme a lo anterior, es importante que la Entidad mantenga un contacto permanente con el contrato que se supervisa a fin de que se verifique el cumplimiento formal y los requisitos necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del contrato, así como, para comprobar y certificar la efectiva y real ejecución del objeto contratado, tareas que servirán de sustento para expedir el certificado de cumplimiento como soporte para el pago de las obligaciones contraídas.

Así las cosas y dado que la supervisión de un contrato estatal consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercido por la misma entidad estatal cuando no se requieren conocimientos especializados, la función de supervisor por parte de un cualquier empleado es procedente en virtud de la figura de la asignación de funciones.

Ahora bien, se considera pertinente citar el concepto con Radicación: Respuesta a consulta # 420181400000950, emitido por la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que, sobre el particular, indica lo siguiente:

“La designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del Artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. En todo caso, el ordenador del gasto de la Entidad Estatal como responsable de la vigilancia y control de la ejecución del gasto y del contrato es quien debe designar al supervisor del mismo de forma escrita mediante comunicación o directamente en el contrato a supervisar. Cuando la designación del supervisor de un contrato se hizo en la minuta del mismo, el cambio del supervisor implica una modificación de la cláusula en la que está contenida la designación.

Las Entidades Estatales podrán pactar cláusulas excepcionales como la de modificación unilateral en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

LA RESPUESTA SE SUSTENTA EN LOS SIGUIENTES ARGUMENTOS

De acuerdo con la Ley 489 de 1998 la delegación es la transferencia del ejercicio de las funciones de las autoridades administrativas a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o complementarias.

La Ley 80 de 1993 establece que los jefes y los representantes legales de las Entidades Estatales pueden delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y realizar licitaciones, lo cual no los exonera de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual

La supervisión es ejercida por la Entidad Estatal cuando no requiere conocimientos especializados, y ésta consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato.

El ordenador del gasto es quien designa al supervisor de un contrato a más tardar al final de la audiencia de adjudicación, cuando el Proceso de Contratación es competitivo o en la fecha de la firma del contrato en los demás Procesos de Contratación. La Entidad Estatal puede designar el supervisor en cualquier momento del Proceso de Contratación una vez iniciada la etapa de planeación.

La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita, entendiéndose también como tal la que se hace a través de correo electrónico. En caso de que la designación del supervisor se haga directamente en el contrato, debe enviarse copia del mismo al funcionario designado informando que va a ser el supervisor.

Por otro lado, las Entidades Estatales para el cumplimiento de los fines de la contratación, al celebrar un contrato cuentan con la potestad de: tener la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 del Artículo 14, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En consecuencia, si la Entidad Estatal pactó la cláusula de modificación unilateral del contrato podrá hacer uso de ella, o sino en todo caso para cambiar al supervisor designado en el contrato se deberá hacer una modificación del mismo, en la cual se indicará al nuevo supervisor del contrato sin que sea posible que no se indique quién será el supervisor del mismo.”

Según lo manifestado por la entidad, la designación del supervisor de un contrato no es una delegación en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998 ni tampoco del artículo 12 de la Ley 80 de 1993, ya que la función de supervisión es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, y no es una función asignada exclusivamente al ordenador del gasto. Adicionalmente, la supervisión es ejercida por la Entidad Estatal cuando no requiere conocimientos especializados y corresponde al ordenador del gasto designar al supervisor de un contrato. La comunicación de la designación de un funcionario como supervisor siempre debe ser escrita.

Con base en los argumentos expuestos, esta Dirección Jurídica considera que es viable que se asignen las funciones de supervisión de contratos a un Profesional de la entidad pública, pues es inherente al desempeño de las funciones ordinarias de los servidores públicos, salvo que se requieran conocimientos específicos. Esta función corresponde a la figura de asignación de funciones y no a una delegación.

Ahora bien, con relación a si es viable que se asigne la función de supervisar contratos a un empleado público que hace parte del sindicato, es pertinente mencionar que el ser parte de la organización sindical no lo exime de la posibilidad que por medio de la figura de asignación de funciones se le asigne la función de supervisor. En consecuencia, la posibilidad de que se le asigne la función de supervisor, es extensiva a los empleados públicos que hacen parte de la organización sindical.

Por último, esta Dirección Jurídica manifiesta que en la normativa vigente no existe una disposición que permita al servidor público rechazar la asignación de la función de supervisor. No obstante, en el caso que considere que el servidor al que se le asignen las funciones no cuenta con la capacidad para ejercer las mismas, la entidad podrá considerar la opción de entrenar al servidor y así prepararlo en el ejercicio de las funciones asignadas.

Me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link “Gestor Normativo” donde podrá consultar entre otros temas, 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: Maia Valeria Borja G.

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA

Fecha y hora de creación: 2024-10-25 18:50:38