



Función Pública

Concepto 481731 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000481731

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000481731

Fecha: 24/07/2024 11:54:14 a.m.

Bogotá D.C.

REF: TEMA: EMPLEOS. Subtema: Traslado o permuta. Modificación manual de funciones. RAD. 20249000496042 de fecha 18 de junio de 2024.

Sea lo primero indicar, que de acuerdo 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 al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación, razón por la cual no es de su competencia realizar pronunciarse sobre los derechos adquiridos de un empleado, así como tampoco en relación con la legalidad de los actos administrativos o los procedimientos internos de una entidad pública. Por tanto, 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.

No obstante, a modo de información general, respecto de la situación por usted planteada, me permito responderle de la siguiente manera:

Como primera medida es importante señalar, que la planta de personal, es el conjunto de empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una organización, identificados y ordenados jerárquicamente y que corresponden al sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos establecido mediante el Decreto Ley [785](#) de 2005² y Decreto [1083](#) de 2015³.

En principio, la elaboración de una planta de personal puede darse bajo dos modalidades:

1- PLANTA DE PERSONAL ESTRUCTURAL: consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, es de estructura rígida, cada empleo debe estar distribuido en las unidades o dependencias que hacen parte de la entidad u organismo público, cualquier modificación en su configuración o en la redistribución de los empleos implica un nuevo trámite de aprobación ante las entidades que hacen gobierno para el efecto, por esta razón no es común su utilización.

2- PLANTA PERSONAL GLOBAL. Aquella que tiene como requisitos indispensables: el estudio previo de necesidades y la configuración de su

organización; es decir, que debe existir una relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución.

En ese orden de ideas, la planta de personal Global, consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución y estará compuesta por un determinado número de cargos, identificados y ordenados de acuerdo con el sistema de clasificación, nomenclatura y remuneración que le corresponda a la entidad

Con este modelo, el jefe o director general de la entidad correspondiente, distribuye los empleos y ubica el personal de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

Ahora bien, entrando en materia, en lo que se refiere a los traslados o permutas, el Decreto 1083 de 2015⁴, establece lo siguiente:

“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 2.2.5.4.5 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”. (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De acuerdo con la norma transcrita, para dar aplicación a la figura del traslado o de la permuta, debe existir un cargo vacante definitivamente (sin provisión temporal), con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares; así mismo, debe obedecer a necesidades del servicio o por solicitud del empleado, en este último evento, siempre que el movimiento no cause perjuicios al servicio ni afecte la función pública.

Por consiguiente, y teniendo en cuenta el traslado o permuta, la administración deberá revisar que las funciones de los respectivos empleos sean afines o que se complementen.

En este sentido, el Honorable Consejo de Estado, mediante sentencia del 6 de mayo de 2010, con ponencia de la Doctora Susana Buitrago Valencia, se pronunció en los siguientes términos afirmando:

“(…) Es válido que la administración establezca el perfil que se requiere cumplir para que se pueda acceder a determinado cargo o empleo público. Uno de esos requisitos puede ser el de acreditar que el aspirante ha tenido en el pasado otros empleos o cargos o actividades que guarden cierta similitud con las funciones que debería desempeñar en caso de que fuera nombrado en el cargo para el cual se ha presentado. Empero, no se trata de que deba demostrarse que ha cumplido exactamente las mismas funciones, pues ello implicaría que la única manera de acreditar experiencia relacionada, sería con el desempeño del mismo cargo al que se aspira, lo que resulta a todas luces ilógico y desproporcionado. Pero sí se debe probar que existe una experiencia en cargos o actividades en los que se desempeñaron funciones similares”. (Resaltado nuestro).

En síntesis, al momento de evaluar si las funciones de un cargo son similares a otro, el jefe de la unidad de talento humano, o quien haga sus veces, debe analizar la complejidad y el contenido temático de tales funciones, es decir, que éstas sean semejantes o complementarias, que haya un hilo conductor entre ellas, y el área de desempeño en que se desarrolla cada empleo.

De igual manera, la Dirección de Desarrollo Organizacional de este Departamento, mediante concepto de radicado número 20134000078591 del 22 de mayo de 2013 indicó lo siguiente:

“En este sentido, cuando las normas hacen referencia a “funciones similares” para efectos de certificar experiencia relacionada o equivalencias para el ejercicio de un empleo, esto indica que los temas desarrollados y la forma como se ejecutan las funciones en un cargo, tienen relación directa con otro empleo del mismo nivel”. (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Conforme a lo anteriormente descrito, podemos afirmar que, para conceder un traslado o permuta, se debe revisar que para el ejercicio de los empleos se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño, los cuales, se encuentran contenidos en la ley, así como en el manual

específico de funciones y de competencias laborales adoptado por la entidad.

Así mismo, el Honorable Consejo de Estado, mediante concepto número 1047 del 13 de noviembre de 1997 señaló:

“(…) El traslado procede por necesidades del servicio, “siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado”; también a solicitud del funcionario interesado, si el movimiento no perjudica al servicio. Es decir, cuando el traslado se origina en la administración no puede conllevar condiciones desfavorables al servidor, y cuando proviene de la iniciativa del empleado interesado, no puede serlo en detrimento del servicio.

-

Las normas que regulan el régimen de traslados son comunes tanto para los funcionarios de libre nombramiento y remoción como para los de carrera administrativa, en lo que no resulte incompatible con los estatutos de carreras especiales, porque se trata de disposiciones sobre administración de personal y no propiamente de carrera”. (Resaltado y subrayas fuera de texto).

De conformidad con la norma y jurisprudencias enunciadas, se establece que, para efectuar traslados o permutas de empleados públicos, ya sea dentro de la misma entidad o de una institución a otra (Interinstitucionales), se deben cumplir las siguientes condiciones:

a- Que los dos empleos tengan funciones y requisitos similares entre sí.

b - Que el traslado o permuta no implique condiciones menos favorables para los empleados; entre ellas, que la remuneración sea igual; así mismo se conservan los derechos de carrera y de antigüedad en el servicio.

c- Ambos cargos deben tener la misma naturaleza.

-

d- Que las necesidades del servicio lo permitan.

e- Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

Continuando con el desarrollo de su consulta, debemos mencionar igualmente el tema de la reubicación, sobre la cual, el Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, determina:

“ARTÍCULO 2.2.5.4.6 REUBICACIÓN. La reubicación consiste en el cambio de ubicación de un empleo, en otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo.

La reubicación de un empleo debe responder a necesidades del servicio y se efectuará mediante acto administrativo proferido por el jefe del organismo nominador, o por quien este haya delegado, el cual deberá ser comunicado al empleado que lo desempeña.

La reubicación del empleo podrá dar lugar al pago de gastos de desplazamiento y ubicación cuando haya cambio de sede en los mismos términos señalados para el traslado”. (subrayado y resaltado fuera de texto).

De esta manera, la reubicación consiste en el cambio que se realiza de la ubicación actual de un empleo, a otra dependencia de la misma planta global, teniendo en cuenta la naturaleza de sus funciones. Estos movimientos se presentan en desarrollo del manejo de las plantas de personal

globalizadas, con el fin de atender las necesidades del servicio y de ubicar al servidor público en un empleo acorde con su perfil, habilidades y competencias, sin que ello derive en un desmejoramiento de las condiciones laborales.

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

En este sentido, la planta global permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, permitiendo su movimiento de una dependencia a otra, de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así el posicionamiento de una administración más ágil y dinámica, con mejor utilización del recurso humano. Sin embargo, el movimiento del personal a otras dependencias, no implica el cambio de la función del empleo respectivo, de esta manera las funciones básicas del empleo se conservarán, sin interesar la dependencia a la cual se pertenezca, como tampoco se verán afectados por este movimiento, los derechos de carrera administrativa de los servidores

De igual manera, y en relación con los movimientos dentro de las plantas de personal de las entidades, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-447 de 1996, con ponencia del Doctor Carlos Gaviria Díaz expresó:

"El sistema de planta global que según la norma demandada consiste "en un banco de cargos para toda la entidad que debe distribuir el Director, en función de las necesidades del servicio, entre las distintas dependencias o municipios y ubicar a los funcionarios en las mismas.", no implica como lo sostiene la demandante que la planta de personal no sea fija, lo que ocurre es que se agrupan los empleos de acuerdo con su denominación para ser posteriormente distribuidos por la autoridad competente, de acuerdo con la dependencia y el área de trabajo, por ejemplo: si en la planta de personal existen 50 técnicos en ingresos públicos; bien puede el Director asignar algunos de ellos a una determinada sección o división de la misma entidad, de acuerdo con las necesidades del servicio.

La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rígidamente establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, desconociendo, de paso, la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla. Constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho.

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

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

Correlativamente, mediante Sentencia T-1010 de 2007, con ponencia de la Doctora Clara Inés Vargas Hernández se señaló:

"Las plantas de carácter global y flexible, facilitan movimiento de personal con miras a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado y en virtud de ellas, les asiste a las entidades un mayor grado de discrecionalidad para ordenar las reubicaciones territoriales de trabajadores cuando

así lo demande la necesidad del servicio, lo cual no riñe en sí mismo con preceptos superiores. Pero aún, en instituciones como estas los movimientos de personal deben obedecer a los requerimientos del servicio y salvaguardar los derechos fundamentales, que se concretan en la imposibilidad de crear condiciones menos favorables y en el deber de respetar ciertas garantías mínimas para el empleado” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En este orden de ideas, cuando una entidad ostenta planta global, cada empleo de la misma pertenece a ella en general y no a cada dependencia en particular, siendo competencia del jefe del organismo, distribuir los cargos y ubicar el personal de acuerdo con las necesidades del servicio, siempre y cuando no implique condiciones menos favorables para el empleado; situación esta, que no afecta los derechos de carrera administrativa del servidor público.

De esta manera, la figura de la reubicación, tiene como fundamento esencial, ubicar el personal y distribuir los empleos en las áreas que se requieran dentro de las plantas de personal global, de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

Así mismo, en lo que respecta a la modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales de una entidad u organismos público, el Decreto Ley 785 de 2005⁵, establece:

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

El establecimiento de las plantas de personal y las modificaciones a estas requerirán, en todo caso, de la presentación del respectivo proyecto de manual específico de funciones y de requisitos.

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

PARÁGRAFO. Toda certificación solicitada por particulares, servidores públicos y autoridades competentes, en relación con los manuales específicos de funciones y de requisitos, será expedida por la entidad u organismo responsable de su adopción.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

De acuerdo con lo señalado, corresponde a las unidades de personal de las entidades públicas, adelantar los estudios (relacionados con las necesidades del servicio) que concluyan con la adopción, modificación o adición de los manuales de funciones y requisitos, se precisa que el acto administrativo mediante el cual se adopta, adiciona, modifica o actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad u organismo público, deberá ser firmado por el director de la entidad.

En este orden de ideas, respecto de los requisitos que se deberán cumplir para el ejercicio de los empleos públicos, tenemos que el Decreto 1083 de 2015⁶ establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.1.5. PROCEDIMIENTO PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS. Corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes que se efectúe el nombramiento:

Verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

De esta manera, para la modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales, la entidad pública deberá argumentar y

justificar la modificación o ajuste del manual, correspondiéndole señalar en términos generales los siguientes aspectos, cuando a ello hubiere lugar:

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

b- Las funciones esenciales del empleo.

c- Nivel de complejidad y responsabilidad del empleo.

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

e- Experiencia a acreditar.

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

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

En ese sentido, se colige que es competencia del jefe del organismo, el adoptar, adicionar, modificar o actualizar el manual específico de funciones y competencias laborales que tenga la entidad.

Así las cosas, conforme a lo expuesto, me permito dar respuesta a sus interrogantes de la siguiente manera:

1. ¿Se puede realizar un traslado o permuta que trata el artículo 2.2.5.4.2 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 1 del decreto 648 de 2017, entre la persona que ocupa el cargo de auxiliar administrativo, código 1, grado 407 de la oficina asesora jurídica, con alguno ocupado de las personas que ocupan los demás cargos de auxiliar administrativo, código 1, grado 407, pese a tener funciones específicas en las dependencias de las Secretarías de la Administración Municipal, sin embargo todos tienen algunas funciones afines o similares esgrimidas en precedencia?

Como se mencionó anteriormente, el traslado o la permuta debe cumplir unos requisitos, precisando que el mismo debe ser “horizontal”, ya que se trata de una forma de proveer un empleo con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría y para el cual se exigen requisitos mínimos similares, es decir, que no implique un ascenso ni descenso; sin embargo, es importante resaltar, que corresponderá a las entidades involucradas o la entidad (en caso de ser interno), de acuerdo con las necesidades del servicio y en aplicación del principio de autonomía administrativa y presupuestal, estudiar la viabilidad de realizar el traslado o permuta solicitado, así como de verificar el cumplimiento de los requisitos señalados, siempre y cuando el servicio no se vea perjudicado, de manera tal, que, de considerarse viable dicho traslado, se adelante el respectivo movimiento, de acuerdo con los lineamientos internos que se tengan establecidos para tal fin.

Así mismo, y en lo referente al procedimiento para dicho trámite, se adelantará conforme a lo estipulado en el decreto 1083 de 2015⁷.

Finalmente, es importante reiterar que, los dos empleos tengan funciones y requisitos similares entre sí.

2. En caso negativo, que modificaciones deberían adoptarse para modificar el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales del municipio de Saravena, que permita realizar movimientos de personal de auxiliar administrativo, código 1, grado 407, si se debe dejar únicamente funciones generales o específicas, o unificarlas para cada uno de los cargos, o debe adoptarse una planta global de personal sin especificar dependencias.

En caso de que, la entidad pública requiera la modificación del manual de funciones (decisión que corresponde a la misma entidad), deberá argumentar y justificar la modificación o ajuste del respectivo manual, señalando entre otros, aspectos como el propósito principal del empleo, las funciones esenciales y el nivel de complejidad y responsabilidad del mismo. Por tal razón, será competencia del jefe del organismo, el adoptar, adicionar, modificar o actualizar el manual específico de funciones y competencias laborales que tenga la entidad; siendo pertinente precisar, que dicha modificación, no permite la supresión ni creación de empleos, actividad que solo se desarrolla a través de la modificación de la planta de personal (artículo 46 de la Ley 909 de 2004 y demás normas complementarias).

Finalmente, en caso de contar con una planta estructural y que se necesite realizar traslados o permutas, deberá hacerse teniendo en cuenta los lineamientos expuestos.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyecto: Alessandro Saavedra Rincón

Revisó:Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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 y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.

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

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

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

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

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

Fecha y hora de creación: 2025-12-06 23:20:52