



Función Pública

Concepto 133171 de 2026 Departamento Administrativo de la Función Pública

20264000133171

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20264000133171

Fecha: 10-04-2026 11:54 am

Referencia: Consulta sobre límites jurídicos de la redistribución de funciones entre empleos de carrera administrativa y empleos de libre nombramiento en esquemas de organización interna denominados áreas funcionales Radicado: 20262060123822 del 05 de marzo 2026.

Reciba un cordial saludo por parte de la Función Pública.

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.

Por lo anterior, es claro que este Departamento Administrativo, no está facultado para emitir conceptos vinculantes relacionados con la interpretación o vigencia de normas jurídicas, declarar derechos individuales, ni dirimir o rendir concepto sobre aspectos o controversias cuya decisión está atribuida a otras autoridades públicas. Específicamente, esta Dirección NO tiene las competencias para intervenir en las situaciones internas de otras entidades, actuar como ente de control o vigilancia, pronunciarse sobre el cumplimiento de requisitos mínimos para la provisión de cargos públicos, ni señalar los procedimientos aplicables en caso de que se presenten anomalías al interior de las entidades.

La resolución de los casos particulares corresponderá a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal.

Así las cosas, solo es dable realizar una interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con la materia de su consulta.

La Ley 489 de 1998², que regula lo relacionado con planta global y grupos de trabajo, señala:

“ARTÍCULO 115.- Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente Ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas.

De acuerdo a la norma, se precisa que la planta de personal desde el punto de vista de su aprobación se puede conformar en forma global, pero técnicamente debe responder a un estudio previo de necesidades y a la configuración de la organización.

La planta de personal Global consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución.

Así mismo, permite la creación y organización de grupos de trabajo de manera permanente o transitoria, con el objetivo de atender las necesidades del servicio.

Ahora bien, en cuanto a los grupos de trabajo, el Decreto [2489](#) de 2006³, establece:

“ARTÍCULO 8. Grupos internos de trabajo. Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, la integración de los mismos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente”

La justificación de la normatividad transcrita sobre la posibilidad de crear grupos internos de trabajo, se basa en razones técnicas, toda vez que la existencia de los grupos se origina en la necesidad de suplir dentro de la organización de las entidades niveles intermedios que faciliten la prestación del servicio de manera eficiente y eficaz en estructuras planas y flexibles a las que corresponden plantas globales; y en el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades, con sujeción a las funciones del empleo según el nivel al cual pertenece, así como las demás normas necesarias para su funcionamiento.

En este sentido, damos respuesta a sus inquietudes en el mismo orden en que fueron planteadas:

SOBRE EL ALCANCE DE LAS ÁREAS FUNCIONALES

Cuando una entidad pública crea áreas funcionales de trabajo como mecanismo de organización interna, distintas de los grupos internos de trabajo y sin que constituyan dependencias o niveles jerárquicos, ¿cuál es el alcance jurídico de dichas áreas dentro del régimen del empleo público para que no se confunda con reestructuración por vía de hecho?

Si el acto administrativo que crea el área funcional establece funciones para el área, pero no asigna dichas funciones a un empleo específico, ¿cómo debe interpretarse la distribución de responsabilidades entre los servidores que participan en esa área?

¿Puede la organización interna del trabajo servir como mecanismo para redistribuir de manera permanente responsabilidades operativas entre distintos cargos sin modificar formalmente el manual específico de funciones?

Respuestas 1,2 y 3.

Las “áreas funcionales de trabajo” son instancias de organización operativa, creadas para distribuir funciones, coordinar procesos o gestionar tareas dentro de una dependencia. Por esta razón este tipo de organización al interior de las entidades no modifica estructura formal, no modifica la planta de personal, ni los niveles jerárquicos de los empleos y tampoco las funciones asignadas al personal que las conforman. En ese sentido su alcance jurídico se limita a organizar tareas y procesos y no constituyen una reestructuración por vía de hecho.

El Decreto [1083](#) de 2015⁴ establece que los empleos públicos cumplen las funciones definidas en los manuales específicos, los cuales no pueden ser modificados mediante actos de organización interna.

Esto implica:

- Las funciones del área funcional no desplazan ni modifican las funciones esenciales del empleo.
- Las funciones del área deben asignarse solo a quienes ya tienen funciones relacionadas en su manual de funciones.

La responsabilidad se distribuye por el jefe de la dependencia, conforme al artículo [115](#) de la Ley [489](#).

RESPONSABLES DE ÁREA FUNCIONAL SIN JERARQUÍA

Cuando el acto administrativo que crea un área funcional dispone expresamente que el responsable del área no tiene nivel jerárquico ni reconocimiento salarial, ¿puede dicho responsable:

- impartir instrucciones operativas,
- distribuir tareas,
- priorizar actividades,
- o exigir el cumplimiento de directrices a otros servidores públicos?

En caso de que el responsable del área funcional:

- articule el trabajo del equipo,

- centralice productos institucionales,
- distribuya tareas
- o defina lineamientos operativos,

¿podría considerarse que existe coordinación funcional de hecho, aun cuando el acto administrativo señale que no existe jerarquía?

¿Es jurídicamente viable que un servidor público deba acatar instrucciones operativas permanentes de otro servidor que no ostenta superioridad jerárquica ni coordinación formal reconocida?

Respuestas 4,5 y 6.

Es jurídicamente viable que un servidor público acaté instrucciones operativas permanentes de otro servidor que tiene:

- Superioridad jerárquica,
- Nombramiento formal como coordinador,
- Delegación válida del jefe inmediato,
- Competencia señalada en el manual de funciones.

No obstante, un servidor sin jerarquía puede articular o coordinar actividades puntuales no permanentes, realizar seguimiento o informe avances, organizar actividades solo si el jefe de la dependencia lo autoriza expresamente, y sin afectar la autonomía funcional de los otros servidores.

Esto encaja con el concepto de coordinación operativa, no con el de subordinación o autoridad.

EMPLEOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

En un empleo público de carrera administrativa, cuyas funciones se encuentran definidas en un manual específico de funciones, ¿puede la entidad asignar de manera permanente responsabilidades que no se encuentran previstas en dicho manual bajo la figura de organización interna del trabajo? ¿Cuáles son los límites jurídicos para que un servidor de carrera administrativa asuma responsabilidades operativas que venían siendo desarrolladas por otro empleo dentro de la entidad por un tiempo mayor a cinco años? ¿La asignación de funciones puede implicar que un servidor de carrera asuma en la práctica funciones que no corresponden al núcleo funcional de su cargo, sin que exista acto administrativo que modifique el manual específico de funciones?

Respuestas 7,8 y 9.

Sobre el tema de la asignación de funciones, la Corte Constitucional en sentencia C-447 de 1996, expresó:

“Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes (...)

En este orden de ideas, nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquiera otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el manual general de funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se creó el empleo.

La descripción, en forma clara y precisa, de las funciones que compete cumplir a cada servidor público tiene un propósito loable, ya que permite al funcionario el conocimiento de las labores que debe realizar para el ejercicio pleno, efectivo y eficiente de sus deberes; y facilita a las autoridades el control sobre ellos, pues, como se recordará, el empleado público es responsable no sólo por infringir la Constitución y la ley, sino también por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de las tareas que se le han asignado, como lo ordena el artículo 6o. del Estatuto Supremo.

(...)

En este orden de ideas, debe precisar la Corte que cuando el artículo 122 exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al manual

general de funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad.

(...)

Lo que sí quiere dejar en claro la Corte es que la generalidad debe ser que las funciones de los distintos empleos públicos se encuentren detalladas o precisadas, en la forma más completa posible, en el manual específico de funciones de cada entidad y, la excepción la fijación de otras por parte de los superiores jerárquicos, para evitar abusos tanto de la administración como del mismo empleado (...). (Subrayado nuestro)

La misma Corporación mediante sentencia T - 105 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, efectuó el siguiente análisis:

“(...)

II.- De la Asignación de Funciones.-

Considera la Sala del caso, llamar la atención sobre la forma impropia como usualmente dentro de la administración pública se asignan funciones de un cargo, a través del mecanismo denominado “asignación de funciones” mecanismo o instituto que no existe jurídicamente como entidad jurídica autónoma dentro de las normas que rigen la administración del personal civil al servicio del Estado.

De donde proviene dicho uso? Pues, no de otro diferente al acudir o echar mano (como en el común de la gente se diría) por parte de la administración pública, de la última función que se relaciona para cada cargo dentro de los Manuales de Funciones y Requisitos de las entidades estatales, al señalar que el empleado cumplirá, además de las expresamente señaladas: “Las demás funciones que se le asignen por el jefe inmediato”.

Se considera del caso precisar, que dicha función de amplio contenido no puede ser ilimitada, sino que debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, esto es, que dichas funciones deben hacer referencia a las funciones propias del cargo que se desempeña por el funcionario a quien se asignan. No es procedente su descontextualización, de tal manera que el jefe inmediato sí puede asignar otras funciones diferentes a las expresamente contempladas en el respectivo Manual de Funciones y Requisitos de la entidad, de acuerdo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, pero, dentro del contexto de las funciones propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

No es procedente utilizar esta función para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, pues, esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que como se dijo no es una figura jurídica autónoma, como el encargo, el traslado, etc.; costumbre que a ultranza se viene realizando en diferentes entidades del Estado, en forma impropia cuando para ello existe en la normatividad la figura jurídica del “encargo”. (Negrilla original, subrayado fuera de texto)

Ahora bien, la asignación de funciones es una figura de administración de personal en el sector público a la que puede acudir la administración cuando surjan funciones adicionales que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a los cargos de la planta de personal de la entidad sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesite que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan; es decir que con ellas no le ocasionen un desmejoramiento laboral, o que por el contrario sean para cargos de mayor responsabilidad que pongan al empleado en desventaja salarial

En ese sentido, es viable la asignación de funciones distintas que por su naturaleza puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a cargos de la planta de personal de la entidad, sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesite que se cumplan con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, si con las mismas no se desvirtúan los objetivos de la institución y la finalidad/propósito para la cual se creó el empleo.

Cabe señalar, que esta figura no tiene una reglamentación para determinar por cuánto tiempo se pueden asignar las funciones adicionales a un empleado, ni cuántas funciones se le pueden asignar, siempre y cuando no se desnaturalice el cargo que desempeña.

En consecuencia, además de lo establecido en el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos se les asignen otras funciones, siempre que se ajusten a las fijadas para el nivel del cargo; lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó.

EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

En el caso de empleos de libre nombramiento y remoción, ¿puede la entidad retirar de manera permanente responsabilidades que el titular venía ejerciendo dentro de un proceso institucional sin modificar formalmente el empleo o el manual de funciones?

¿Existen límites jurídicos para que una entidad redistribuya las responsabilidades operativas de un empleo de libre nombramiento hacia otros servidores, manteniendo formalmente el mismo cargo y manual de funciones?

REDISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES ENTRE EMPLEOS DE CARRERA Y LIBRE NOMBRAMIENTO

¿Es jurídicamente viable que responsabilidades asociadas al ejercicio funcional de un empleo de libre nombramiento pasen a ser desarrolladas por un servidor de carrera administrativa sin modificar formalmente los manuales de funciones de los cargos involucrados?

¿Qué criterios permiten determinar cuándo este tipo de redistribución puede constituir una alteración sustancial del rol funcional de los empleos involucrados?

Respuestas 10, 11, 12 y 13

La ley 909 de 2004⁵, establece la clasificación de los empleos de los organismos y entidades, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 5. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

(...)

b) Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, que estén al servicio directo e inmediato de los siguientes funcionarios, siempre y cuando tales empleos se encuentren adscritos a sus respectivos despachos así:

(...)

c) Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros y/o valores del Estado;

d) Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personales de los servidores públicos.

e) Los empleos que cumplan funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales;

(Adicionado por la Ley 1093 de 2006)

f) Los empleos cuyo ejercicio impliquen especial confianza que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, que estén adscritos a las oficinas de los secretarios de despacho, de los Directores de Departamento Administrativo, de los gerentes, tanto en los departamentos, distritos especiales, Distrito Capital y distritos y municipios de categoría especial y primera.”

De acuerdo con los parámetros antes indicados sobre la clasificación de los empleos de los organismos y entidades del Estado regidas por la ley 909 de 2004, entre ellas las entidades del nivel territorial, se tiene que en estas entidades los cargos cuyo ejercicio implica la adopción de políticas y directrices, así como los que por sus características, por el grado de confianza que demandan, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo, o que se encuentran adscritos al despacho del Gobernador, Alcalde Mayor, Distrital o Municipal y Local, Presidente Director o Gerente, entre otros criterios, están clasificados como empleos de libre nombramiento y remoción.

En este orden de ideas, se considera que la clasificación de empleos públicos es competencia de la ley. Por lo tanto, sólo la ley puede determinar cuándo un empleo es de libre nombramiento y remoción, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 5º de la ley 909 de 2004.

Respecto al concepto u objeto “de libre nombramiento y remoción” se traduce en que la persona que ha de ocupar un empleo de tal naturaleza puede ser nombrada y también desvinculada por quien tiene la facultad de hacerlo. Es decir, el órgano o persona a quien corresponda, puede disponer libremente del cargo confirmando o removiendo a su titular, mediante el ejercicio exclusivo de la facultad discrecional que, entre otras cosas, se justifica precisamente porque en virtud de las funciones que le son propias al cargo de libre nombramiento y remoción, (de dirección, manejo, conducción u orientación institucional), se toman las decisiones de mayor trascendencia (adopción de políticas o directrices fundamentales) para la entidad o la empresa de que se trate.

Los empleados de libre nombramiento y remoción no gozan de las mismas garantías de los del régimen de carrera, y pueden ser libremente nombrados y removidos en ejercicio del poder discrecional que tiene la Administración para escoger a sus colaboradores, toda vez que ocupan lugares de dirección y/o confianza dentro de la entidad pública.

Por su parte, el artículo 5º de la Ley 909 de 2004 dispone que los empleos de los organismos y entidades a las cuales se le aplica esta ley (artículo 3 ibidem) son de carrera administrativa, con excepción de los de elección popular, los de periodo fijo, conforme a la Constitución y la ley, los de los trabajadores oficiales, aquellos que son ejercidos por las comunidades indígenas y los de libre nombramiento y remoción.

De manera que, aquellos empleos públicos que se proveen bajo la figura de libre nombramiento y remoción, no tienen en su denominación el carácter de carrera administrativa, si no que contienen dentro de su naturaleza aquellas funciones que requieren entre otras, de dirección, conducción y orientación institucional, de especial confianza por el manejo de bienes, dineros y/o valores del Estado o que cumplen funciones de asesoría en las Mesas Directivas de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Distritales y Municipales.

Aunado a lo anterior, la clasificación de los empleos de las entidades sometidas al sistema general de carrera administrativa se encuentra establecida en el artículo 5º de la ley 909 de 2004, que prevé la regulación de las excepciones al sistema de carrera, es decir, los empleos que se catalogan como de libre nombramiento y remoción en el orden territorial.

Si dichos empleos no se enmarcan en ninguna de las características establecidas en el artículo 5 de la ley 909 de 2004, se estará a lo dispuesto en la regla general y se tratará de empleos de carrera administrativa, debiéndose entender que, desde su creación en la planta de personal de la respectiva entidad, su naturaleza es la de empleos de carrera administrativa.

Se resalta que, cualquier modificación que se pretenda hacer al Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales debe contar pues con el estudio técnico correspondiente que la soporte y las modificaciones a las que haya lugar deberán hacerse con base en dicho estudio.

Es pertinente precisar que en los términos del artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 de 2015, es responsabilidad del Jefe de Personal o quienes hagan sus veces en los organismos o entidades del Estado, verificar el cumplimiento de los requisitos y calidades para el desempeño de los empleos.

En este sentido, el Decreto 1083 de 2015 exige que las funciones de cada empleo público estén fijadas en un manual específico, que constituye la fuente jurídica del contenido funcional del cargo. Ninguna autoridad puede modificar este contenido sin un acto administrativo formal.

Es así que, incluso tratándose de empleos de libre nombramiento y remoción, la entidad no puede retirar de manera permanente funciones sin modificar el empleo o el manual de funciones. Sí puede hacer ajustes temporales, operativos o de coordinación, pero no puede alterar de fondo el núcleo o propósito funcional del empleo sin surtir los procedimientos formales.

Si, existen límites jurídicos, la Corte Constitucional (Sentencia C-371/19) ha sostenido que los cargos Libre Nombramiento y Remoción existen por razones institucionales específicas (dirección, orientación institucional, conducción o confianza). Si se les retiran funciones esenciales, el cargo deja de ajustarse a los criterios constitucionales que justifican su existencia.

PROYECTOS DE INVERSIÓN Y RESPONSABILIDADES FUNCIONALES

En un empleo público que, conforme al manual específico de funciones, participa en la estructuración, seguimiento o ejecución de proyectos de inversión institucional, ¿puede la entidad trasladar dichas responsabilidades a otro servidor público que tiene funciones de apoyo sin realizar modificación formal del empleo?

¿Podría considerarse jurídicamente problemático que funciones asociadas al manejo o seguimiento de proyectos institucionales pasen a ser desarrolladas por otro servidor distinto del titular del empleo?

Respuestas 14 y 15

La entidad si requiere de manera permanente trasladar funciones de un empleo a otro, deberá realizar una modificación del manual específico de funciones y competencias laborales, modificación que deberá soportarse en un estudio que contenga la justificación de los cambios que se van a realizar, tal y como lo establece el Decreto 1083 de 2015:

“ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas. (...)

Así mismo en atención a su consulta será necesario referirse a la asignación de funciones, por lo cual el Decreto 1083 de 2015⁶, dispone:

“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”.

No obstante, la entidad puede recurrir a la asignación de funciones para que las funciones que se requieran puedan ser desempeñadas por empleados vinculados a cargos de la planta de personal de la entidad, sin que se transforme el empleo de quien las recibe, o cuando la entidad necesite que se cumplan con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, Sin que, con las mismas no se desvirtúen los objetivos de la Entidad y la finalidad/propósito para la cual se creó el empleo.

MANUAL DE FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN INTERNA

¿Cómo debe garantizar la entidad que las directrices operativas impartidas dentro de un área funcional no excedan el marco funcional definido en los manuales de funciones de los cargos?

¿Puede la organización interna del trabajo utilizarse para redistribuir funciones entre cargos de manera permanente sin modificar formalmente los manuales específicos de funciones?

Respuestas 16 y 17.

La entidad debe tener directrices internas que respeten la jerarquía funcional, la delimitación de las áreas funcionales y la garantía del cumplimiento de lo dispuesto en el Manual específico de funciones y competencias laborales que establece las funciones de cada empleo y esto no puede ser desconocido ni alterado mediante instrucciones operativas.

Como ya se indicó no se pueden redistribuir funciones de manera permanente, sin que se modifique el manual de funciones.

VACIAMIENTO FUNCIONAL DEL EMPLEO

¿Existe en la doctrina administrativa del empleo público el concepto de vaciamiento funcional del cargo, entendido como la pérdida sustancial de responsabilidades que conforman el núcleo del empleo?

En caso afirmativo, ¿qué criterios permiten determinar cuándo la redistribución operativa de tareas puede producir una desnaturalización del empleo público?

Respuestas 18 y 19

jurisprudencia constitucional, como una categoría conceptual que describe una situación jurídicamente reprochable.

En la doctrina del empleo público, el vaciamiento funcional del cargo se entiende como: la pérdida sustancial, progresiva o abrupta de las funciones esenciales que conforman el núcleo del empleo, de tal magnitud que el cargo queda desprovisto de su finalidad, contenido real y razón de ser, aun cuando formalmente continúe existiendo en la planta de personal.

Este concepto se deriva directamente de:

- El carácter normativo del manual específico de funciones,
- El principio de especialización del empleo público,
- Y el derecho del servidor a ejercer efectivamente las funciones del cargo para el cual fue nombrado.

La Corte Constitucional y la doctrina administrativa han advertido que el vaciamiento funcional puede vulnerar:

- El principio de legalidad del empleo,
- El derecho al trabajo en condiciones dignas,
- La carrera administrativa, cuando aplica,
- Y el debido proceso administrativo, al producir una modificación fáctica del empleo sin acto formal.

En este sentido, el vaciamiento funcional es lo opuesto al exceso funcional:

- Mientras el exceso funcional impone responsabilidades ajenas o superiores al cargo,
- El vaciamiento funcional despoja al servidor de sus funciones propias, relegándolo a tareas marginales, irrelevantes o meramente instrumentales.

El vaciamiento funcional ocurre cuando se priva al empleo de su contenido esencial, sin suprimirlo ni modificarlo formalmente.

La redistribución operativa de tareas se vuelve jurídicamente ilegítima cuando:

- Es permanente,
- Afecta el núcleo funcional,
- Desconoce el propósito del cargo,
- Y transforma de hecho el empleo público.

PLANTA GLOBAL Y REUBICACIÓN DEL EMPLEO

En entidades con planta global, ¿qué tipo de decisiones requieren acto administrativo formal cuando implican cambios en la forma en que se desarrolla el rol funcional de un empleo?

¿Puede considerarse que no existe modificación funcional cuando el empleo mantiene el mismo código y grado, pero en la práctica se modifican sustancialmente las responsabilidades que desarrolla el servidor?

Respuestas 20 y 21.

La planta global es una forma de organización de la entidad, prevista en el artículo 115 de la ley 489 de 1998⁷, consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que

hacen parte de la organización de la entidad, la cual técnicamente debe responder a un estudio previo de necesidades, acorde con los procesos que desarrolla y la configuración de la organización.

En las plantas globales, la administración tiene un margen amplio de organización interna, pero no ilimitado. Si una decisión altera el contenido funcional de un empleo y el propósito del mismo, si debe exigirse un acto administrativo, aún en plantas globales.

SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

Cuando la supervisión de contratos relacionados con un proceso institucional venía siendo ejercida por más de cinco años por un servidor público, ¿puede la entidad retirarla y asignarla a otro servidor sin que ello implique modificación funcional del empleo?

22.1 ¿Puede ejercer de manera permanente supervisión de contratos relacionados con un proceso institucional un servidor público que dentro de su manual de funciones dice específicamente dar soporte en el proceso de elaboración de estudios previos, términos de referencia y documentos requeridos para la contratación de servicios, pero que no tiene dentro de su manual de funciones relación con el proyecto de inversión del proceso?

22.2 ¿Pueden ser retiradas de manera abrupta la supervisión de los contratos de un proceso a un funcionario público que tiene dentro de su manual de funciones específicamente una función relacionada con el proyecto de inversión?

¿Existen criterios administrativos para determinar cuándo la reasignación reiterada de supervisiones puede afectar el rol funcional del empleo?

Respuestas 22, 22.1, 22.2 y 23.

La supervisión de contratos puede ser retirada y asignada a otro servidor público sin que esto implique la modificación funcional del empleo. La supervisión es una función administrativa que no requiere requisitos adicionales, siempre que las actividades se ajusten a las fijadas en el cargo y es considerada procedente en virtud de la figura de la asignación de funciones.

Aunado, 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 1993⁹, al referirse a los derechos y deberes de las Entidades.

Por lo anterior, la Entidad deberá mantener 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 cualquier empleado es procedente en virtud de la figura de la asignación de funciones.

Con fundamento en la normativa en cita, la entidad cuenta con la autonomía para asignar funciones distintas inicialmente a las establecidas en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, siempre y cuando éstas no desnaturalicen el empleo, es decir, deben ser compatibles y estar relacionadas con las que ejerce el funcionario en el cargo del cual es titular y que se encuentran en el respectivo Manual de Funciones.

Por último, la Dirección Jurídica de este Departamento Administrativo en su concepto Concepto 20246000074981 de 2024, 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.

BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS

¿Qué recomendaciones ha establecido el Departamento Administrativo de la Función Pública para garantizar que los mecanismos internos de organización del trabajo:

- respeten el régimen del empleo público,
- no generen relaciones jerárquicas de hecho,
- no generen vaciamiento funcional,

- no produzcan superposición de responsabilidades,
- ni alteren sustancialmente el rol funcional de los servidores?

Respuesta 24.

La recomendación general es respetar y cumplir con las funciones determinadas en el Manual Especifico de funciones y competencias laborales, entendiendo que las funciones siguen al empleo y no a una persona. Si la entidad considera de acuerdo con sus objetivos institucionales debe crear y organizar, con carácter permanente o transitorio un grupo interno deberá formalizarlo mediante acto de creación que determine las tareas y responsabilidades del grupo. Es así como ningún otro mecanismo interno puede alterar o enmarcarse en funciones que no estén enmarcadas en el nivel, naturaleza, nivel de responsabilidad y funciones del empleo.

GARANTÍAS SINDICALES Y ORGANIZACIÓN INTERNA DEL TRABAJO

Cuando un servidor público que participa en un proceso institucional se encuentra vinculado a una organización sindical o ejerce actividades sindicales, ¿existen límites para que la entidad redistribuya funciones o responsabilidades operativas que venía ejerciendo dentro de dicho proceso?

Reitero la pregunta anterior con otro enfoque. Cuando un servidor público que participa en un proceso institucional se encuentra vinculado a una organización sindical o ejerce actividades sindicales, ¿existen límites para que la entidad redistribuya funciones o responsabilidades operativas que venía ejerciendo dentro de dicho proceso? Y especifiquenme, ¿Qué pasa cuando la redistribución de funciones se realiza de manera muy cercana a la afiliación sindical?

¿La reorganización interna del trabajo, mediante mecanismos como áreas funcionales o redistribución de responsabilidades entre servidores, debe observar criterios especiales cuando involucra a servidores que ejercen derechos de asociación sindical?

¿Puede la redistribución operativa de funciones entre servidores públicos afectar indirectamente el ejercicio de la actividad sindical cuando altera las responsabilidades o el rol funcional de un servidor vinculado a una organización sindical?

¿Qué criterios recomienda el Departamento Administrativo de la Función Pública para garantizar que las decisiones de organización interna del trabajo respeten las garantías constitucionales de libertad sindical y participación de los trabajadores en organizaciones sindicales?

Respuestas 25,26,27,28 y 29.

Ser parte de la organización sindical no exime al empleado de que mediante la figura de asignación de funciones, se le puedan asignar tareas dentro del marco de su empleo. En consecuencia, la posibilidad de asignarle a participar en un proceso institucional a un empleado es plenamente extensiva a quienes se encuentran afiliados a una organización sindical, siempre que dicha asignación respete el manual de funciones, no implique desmejora ni constituya una afectación a su actividad sindical.

Cualquier actuación administrativa que afecte negativamente a un servidor por su afiliación o actividad sindical constituye una conducta antisindical prohibida. Esto incluye: Traslados injustificados, cambios de funciones que impliquen desmejora, aislamiento laboral, Vaciamiento funcional, alteración del rol que venía desempeñando, carga laboral excesiva o, por el contrario, privación de funciones.

La Corte ha dicho, especialmente en la sentencia SU-342 de 2019 afirma de manera general que:

- La libertad sindical tiene un núcleo esencial que debe ser protegido de manera reforzada.
- Cualquier medida estatal que afecte negativamente al trabajador por su actividad sindical constituye una conducta antisindical.
- No se exige probar intención: basta con que la actuación tenga un efecto negativo y coincida con la actividad sindical.

En el marco del fortalecimiento para el dialogo social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento de la Función Pública, se expidió la Circular Conjunta 100-010 De 2023, que insta a los destinatarios a respetar el derecho de negociación colectiva sindical, a garantizar en ella la libertad de expresión, la buena fe por parte de todos los actores involucrados y a generar las condiciones y garantías sindicales.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/eva/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por nuestra Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en los artículos 28 y 56 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

Contencioso Administrativo y la Circular externa 005 de 2012 archivo general de la nación en el marco de la iniciativa cero papel.

Cordialmente,

LUZ MARY RIAÑO CAMARGO

Coordinadora Grupo de Asesoría y Gestión para las Entidades Públicas Dirección de Desarrollo Organizacional

Datos de quien Proyectó Claudia Aguilar Caicedo - Dirección de Desarrollo Organizacional

Datos de quien Revisó N/A

Datos de Vo.Bo. Luz Estela Rojas Quintero - Dirección de Desarrollo Organizacional

Código TRD 11202.82

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones.

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 la cuál se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."

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

Fecha y hora de creación: 2026-06-21 05:45:35