



Función Pública

Concepto 042061 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000042061

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000042061

Fecha: 05/02/2021 06:13:41 p.m.

REFERENCIA: MOVIMIENTOS DE PERSONAL - Traslado. - Traslado empleado de carrera administrativa pre-pensionado - RADICACIÓN: 20219000034352 del 22 de enero de 2021.

Me refiero a la comunicación de la referencia mediante la cual consulta:

1. Un funcionario de carrera administrativa, con condiciones de salud de riesgo frente al COVID-19, viene laborando desde abril del año pasado bajo la modalidad de trabajo en casa, adicionalmente tiene condición de Prepensionado (en los próximos 5 meses cumple requisitos para optar pensión). Se desempeña en SAMADE como Auxiliar administrativo en un cargo de nivel asistencial y de naturaleza Planta global, según el Manual de Funciones y competencias vigente de la Alcaldía de Cota, para el cual concursó en el último proceso meritocrático surtido en los municipios de Cundinamarca. Es posible que conociendo estas condiciones del trabajador, la administración municipal sin haber adelantado un proceso de reestructuración de la planta (ley 1800/2019) y por ende haber modificado el actual Manual de funciones y competencias laborales, traslade al funcionario a otra dependencia de la Alcaldía que podría estar desmejorando sus condiciones de desempeño y propósito del cargo?

2. Un funcionario administrativo de la planta de personal de la Alcaldía de Cota que en razón a la situación de Pandemia, haya manifestado síntomas leves de COVID-19 y en consecuencia haya obtenido un certificado de aislamiento por parte de su EPS. Puedo ser objeto de acción disciplinaria por presunto abandono del cargo al haberse no presentado en su puesto de trabajo, por más de tres (3) días seguidos? Puede ser objeto de llamado a calificación o evaluación de desempeño y servicios, por no entregar dentro de sus funciones, información? insumos vitales para la Prestación de Servicios de la Entidad?

Puede la Entidad, al ser un cargo de vital importancia para la gestión municipal, optar por la contratación de un supernumerario durante el tiempo que se encuentre ausente dicho funcionario?,

Al respecto, es importante iniciar indicando que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016¹, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar el reconocimiento de derechos; tampoco funge como ente de control ni es el competente para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado o de los servidores públicos, competencia atribuida a los jueces de la república.

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

Ahora bien, para abordar su interrogante No. 1 es importante iniciar resaltando que 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.

Por lo tanto, cuando una entidad tiene planta global, cada empleo de la entidad 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.

Producido este acto y comunicado al empleado que esté ocupando el cargo reubicado, dicho empleado pasa con su cargo a la dependencia a la cual está siendo reubicado, por consiguiente, no existe un cambio de empleo por cuanto, las funciones generales como los requisitos mínimos, son iguales.

Para apoyar lo anterior, el Decreto [1083](#) de 2015² sobre la figura del traslado de los empleados públicos, establece lo siguiente:

“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 de 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, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo que se dispone 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.

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.” (Destacado nuestro)

De acuerdo con la norma transcrita, para dar aplicación a la figura del traslado debe existir un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, con igual asignación salarial 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.

Para atender los anteriores presupuestos, se considera pertinente que las entidades revisen las funciones generales contenidas en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad, las cuales deberán guardar armonía con las funciones generales dispuestas en el capítulo 2 del título 2 del Decreto 1083 de 2015.

De acuerdo con lo anterior, para realizar traslados o permutas, la administración deberá revisar que las funciones de los respectivos empleos sean afines o que se complementen.

Respecto de las funciones afines o similares, el Consejo de Estado³ se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(…) 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”. (subraya fuera de texto)

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.

Al respecto, el diccionario de la Real Academia Española hace la siguiente definición de similar: *“Que tiene semejanza o analogía con algo”*

En ese sentido, un empleo tiene funciones afines o complementarias a otro empleo cuando se han asignado similares funciones para el ejercicio del cargo y realizan actividades similares relacionadas con su nivel.

Ahora bien, en relación con la figura del traslado y a propósito de la estabilidad de los servidores de carrera, la Corte Constitucional señaló:

“(…) La estabilidad de los servidores de carrera, tanto en lo relacionado con su permanencia como con lo referente a la inalterabilidad de las condiciones de trabajo, debe ser garantizada. No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, ello no implica necesariamente la inamovilidad funcional y geográfica del servidor, pues el ejercicio de la discrecionalidad organizativa de la administración debe permitir que se evalúe, conforme a unos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, el equilibrio entre las necesidades del servicio y los derechos de los servidores públicos, con el fin de hacer efectivos los principios de la función pública. (art. 209 C.P.)”⁴ Subraya y negrilla nuestra

Por su parte, el Consejo de Estado, mediante concepto No.1047 del 13 de noviembre de 1997, donde 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, sí 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.” (subrayas fuera del texto).

De conformidad con la norma y jurisprudencias en cita, se establece que para efectuar 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 la 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.

Se debe precisar que, a la luz de las normas citadas, se infiere que el traslado debe ser "horizontal" como quiera que consiste en una forma de proveer un empleo con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría y para el cual se exijan requisitos mínimos similares, es decir, que no implica un ascenso ni descenso.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que siempre que se cumplan con las condiciones arriba descritas, es viable que las entidades u organismos públicos consideren la autorización del traslado o la permuta interinstitucional de un empleado público.

Así mismo se indica que, las normas que regulan la materia no otorgan algún tipo de privilegio para los empleados que ostentan derechos de carrera administrativa, en consecuencia, cuando se trate de plantas globales, la Administración tiene la competencia para trasladar o reubicar el cargo donde lo requiera, donde se asumirán las funciones del área donde esté ubicado, siempre y cuando sean de la misma naturaleza y nivel jerárquico donde es titular, de tal forma que no se desnaturalice el empleo.

En igual sentido debe aclararse que, el Decreto 1800 de 2019⁵, traído a colación en su consulta, dio los lineamientos necesarios a las entidades y organismos de la Administración Pública para mantener actualizadas sus plantas de personal, sin que el mismo estableciera que para trasladar a un empleado perteneciente a la planta global se debía adelantar de manera previa un proceso de reestructuración de la planta y la consecuente modificación del Manual de funciones y competencias laborales.

En consecuencia, si por necesidades del servicio y existe una vacante definitiva en la planta de personal, le corresponde a la administración analizar la necesidad de realizar los traslados correspondientes siempre que se cumplan con los requisitos y condiciones descritas en el presente concepto.

Por otro lado, respecto de la estabilidad laboral reforzada de un prepensionado, la Ley 790 de 2002⁶, consagra:

"ARTÍCULO 12. PROTECCIÓN ESPECIAL. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley." (Artículo declarado exequible por las sentencias C-174 de 2004, C-044 de 2004 y C-1039 de 2003). (Destacado nuestro)

Por su parte, el Decreto 190 de 2003, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 790 de 2002, expone:

“ARTÍCULO 12. Destinatarios. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública no podrán ser retirados del servicio las madres cabezas de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años, según las definiciones establecidas en el artículo 1° del presente decreto.”
Subraya y negrilla nuestra

De igual forma, el Decreto 1083 de 2015, frente a la protección especial en caso de supresión del empleo como consecuencia de una reforma de planta de personal en relación con la protección especial, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.12.1.1.1 Definiciones. Para los efectos de la protección especial en caso de supresión del empleo como consecuencia de una reforma de planta de personal, se entiende por:

(...)

3. Servidor próximo a pensionarse: Aquel al cual le faltan tres (3) años o menos, para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o de vejez, al momento de la supresión del empleo.

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.1 Destinatarios. No podrán ser retirados del servicio las madres o padres cabezas de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan la totalidad de los requisitos de edad y tiempo de servicio para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, en el término de tres (3) años, según las definiciones establecidas en el artículo 2.2.11.3.1.1 del presente decreto.

ARTÍCULO 2.2.12.1.2.2 Trámite. Para hacer efectiva la estabilidad laboral de que trata el artículo anterior, los organismos y entidades que modifiquen sus plantas de personal respetarán las siguientes reglas:

(...)” (Destacado nuestro)

Frente a las normas relacionadas, tenemos que la ley ha otorgado un amparo especial a los empleados públicos que se encuentren en situación especial de protección; no obstante, dicho beneficio no es absoluto, en la medida en que para efectos de acceder al beneficio, el servidor públicos debe demostrar tal condición, de conformidad con lo señalado en el artículo 13 del Decreto 190 de 2003. Por su parte, la entidad deberá verificar que se presente tal condición.

La protección especial establecida en favor de las madres o padres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los pre pensionados, consiste en que no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del proceso de supresión o restructuración de la entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que empleado público que tenga la condición de prepensionado podrá ser reubicado o trasladado de una dependencia a otra siempre y cuando se presenten las condiciones arriba señaladas, por cuanto la estabilidad laboral reforzada solo se predica para evitar ser retirados del servicio.

Por último, en cuanto a su interrogante No. 2 en el que consulta si un servidor público puede ser objeto de acción disciplinaria por presunto abandono del cargo por no haberse presentado a su puesto de trabajo por más de tres (3) días seguidos, en razón a que durante la pandemia manifestó síntomas leves de COVID-19, y obtuvo un certificado de aislamiento por parte de su EPS, me permito manifestar que en virtud del Decreto 430 de 2016, este Departamento Administrativo carece de competencia para pronunciarse al respecto.

En consecuencia, este aparte de su consulta será remitida al Ministerio de Salud y Protección Social, para que en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto 4107 de 2011, de respuesta a su petición.

Para mayor 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 <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Proyectó: A. Ramos

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave.

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública
2. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
3. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. C.P. Susana Buitrago Valencia. 6 de mayo de 2010. Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00021-01(AC)
4. Corte Constitucional Sentencia C-443 de 193. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
5. Por el cual se adiciona el [Capítulo 4](#) al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.
6. por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República,

Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:30:59