



## Concepto 161051 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000161051\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000161051

Fecha: 07/05/2021 06:11:38 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA: MOVIMIENTO DE PERSONAL. Traslado. RAD. 20219000415582 del 4 de mayo de 2021 y 20219000418552 del 6 de mayo.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual realiza varias preguntas acerca del traslado me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar, es importante precisar que de acuerdo con lo establecido en el Decreto [430](#) de 2016, a este Departamento Administrativo, le compete formular las políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, la gestión del talento humano, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, razón por la cual no es de nuestra competencia intervenir en situaciones internas de las entidades, resolver casos particulares, actuar como ente de control, investigación, ni señalar los procedimientos a seguir en caso de que se presenten anomalías.

En ese sentido, 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 y, además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho; o a los Jueces de la República, en el caso de controversia entre la entidad y el empleado.

No obstante, a manera de orientación, respecto a los movimientos de personal el Artículo [2.2.5.4.1](#) del Decreto [1083](#) de 2015, establece que podrán efectuarse siempre y cuando el empleado se encuentre en servicio activo; encontrándose, entre otros, el traslado o permuta.

Al respecto los Artículos [2.2.5.4.2](#) y siguientes, *ibidem* lo define como:

«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».*

El traslado o permuta es aquel, que se provee con un empleado de servicio activo, un empleo con vacancia definitiva, con funciones afines a las que se encuentra desempeñándose, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos similares.

En la administración también podrán efectuarse permutas; entre empleados que desempeñen cargos o funciones afines o complementarias, que cuenten con la misma categoría y 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.

Para que pueda efectuarse un traslado o permuta entre organismos, los jefes de cada entidad deberán autorizarlos mediante acto administrativo, procede efectuarlos entre organismo del ordena nacional y territorial.

En cuanto a las reglas generales para que opere el traslado de un empleado, en el Artículo 2.2.5.4.3 estipula que solo procede si es por necesidad del servicio, siempre que ello no implique condiciones menos favorables para el empleado.

Podrá efectuarse también, a razón de solicitud del empleado siempre que tal movimiento no afecte el servicio.

Frente a los derechos del empleado público de carrera administrativa trasladado, el Artículo 2.2.5.4.5 establece que conservará los derechos derivados de ella y la antigüedad en el servicio.

En los eventos que implique cambio de sede, el empleado tendrá derecho al reconocimiento y pago de los gastos que demande el traslado; reconocimiento de pasajes para él y su cónyuge o compañero (a) permanente, de sus parientes hasta en el primer grado de consanguinidad, así como también los gastos de transporte de sus mobiliarios.

Por lo tanto, y atendiendo su consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, el traslado o permuta entre organismos podrá efectuarse siempre que, se cumplan con 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. Que sea autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce por medio de acto administrativo.

Ahora bien, respecto a su consulta sobre si la vacante que solicita es provista mediante encargo, me permito informarle que el encargo de acuerdo con la Ley 909 de 2004, es el derecho preferente que tienen los empleados de carrera administrativa mientras se surte el proceso de selección para proveerlos de manera definitiva, y por lo tanto, le corresponderá a la entidad revisar e identificar frente a la totalidad de la planta de empleos de la entidad, sin distinción por dependencia y/o ubicación geográfica el servidor de carrera que desempeña el empleo inmediatamente inferior y que cumpla con los requisitos señalados en el Artículo 24 de la Ley 909 de 2004 para ser encargado.

En este punto, se aclara que el traslado se genera por necesidades del servicio y no es un derecho del empleado, es decir, que en este caso particular una vez la entidad determine si existe o no empleado de carrera en la planta de personal para ser encargado, podrá evaluar la procedencia de efectuar el traslado solicitado, el cual se dará siempre y cuando se cumplan con los requisitos señalados en la norma, así las cosas, es facultad del nominador realizar movimientos de personal por necesidades del servicio y le corresponderá verificar la viabilidad de trasladar a un empleado.

Por último, en cuanto a su consulta sobre las primas extralegales, me permito manifestar que a partir de la entrada en vigencia del Decreto 1919 de 2002, todos los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades del sector central y descentralizado de la Rama Ejecutiva de los niveles Departamental, Distrital y Municipal, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales y Municipales, a las Contralorías territoriales, a las Personerías Distritales y Municipales, a las Veedurías, así como el personal administrativo de empleados públicos de las Juntas Administrativas Locales, de las Instituciones de Educación Superior, de las Instituciones de Educación Primaria, Secundaria y media vocacional, gozan del régimen de prestaciones sociales señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

No obstante, en cuanto a los elementos salariales, es importante tener en cuenta que los mismos se encuentran consagrados en el Decreto Ley 1042 de 1978 para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, cuyo campo de aplicación no se ha extendido a los empleados públicos del nivel territorial. Tal como lo consideró el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil<sup>1</sup> ante la consulta presentada por este Departamento Administrativo, así:

«En el caso de las autoridades públicas el deber de obediencia al ordenamiento jurídico constituye además el fundamento para el ejercicio de las competencias, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 121 de la Carta, según el cual “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”, lo que hace que la competencia sea un presupuesto de validez de los actos que se profieren, de manera que si una autoridad pública expide un acto sin ser titular de ella, éste sería nulo.

En tal sentido, encontrándose vigente el decreto ley 1042 de 1978 que contempla los elementos salariales para los empleados públicos del orden nacional, no podrían los entes territoriales asumir una competencia de la que carecen y hacer extensivo a sus servidores tales elementos.

Con base en las anteriores consideraciones la Sala, RESPONDE:

1. ¿Deben los entes territoriales reconocer y pagar los elementos de salario contemplados en el Decreto 1042 de 1978 a sus empleados públicos?”

El decreto ley 1042 de 1978 se encuentra vigente, pero en cuanto sólo contempla los elementos salariales para los empleados públicos del orden nacional, su regulación sobre este respecto no puede hacerse extensiva a los servidores públicos del orden territorial». (Subrayado fuera del texto).

De acuerdo con el pronunciamiento anterior, la competencia de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, para crear elementos salariales y prestacionales, se limita a la fijación de las escalas de remuneración para las distintas categorías de empleos, esto es de las asignaciones básicas mensuales respectivas.

En ese sentido, sólo el gobierno Nacional se encuentra constitucionalmente facultado para establecer elementos o factores salariales, tanto a nivel nacional como a nivel territorial, de conformidad con los parámetros generales fijados por el Congreso de la República, en observancia de lo que consagra el Artículo 150 numeral 19 literal e) de la Carta Política.

Así mismo, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consejero ponente: Germán Bula Escobar, fecha: 28 de febrero de 2017, radicado número 11001-03-06-000-2016-00110-00(2302), se refirió respecto a la procedencia de reconocer primas extralegales, así:

«[...] Las asignaciones salariales creadas por ordenanzas antes del Acto Legislativo 01 de 1968 son ajustadas a derecho y deberán ser pagadas a los servidores de la educación a cuyo favor hayan sido legalmente decretadas, hasta cuando se produzca su retiro. [...]

Para el período transcurrido desde la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 1968 hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no podía ser creado por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales.

Por tal razón las normas departamentales que crearon primas extralegales contrariaban la Constitución Política de manera evidente, lo que implica para la Administración la obligación de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. [...]

Ningún educador podía ni puede ser beneficiario de asignaciones salariales creadas en oposición a la Constitución.

No obstante, los dineros percibidos por los docentes desde que entró a regir el Acto Legislativo 1 de 1968, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe. [...]

Las primas extralegales creadas por corporaciones o autoridades territoriales no pueden ser pagadas pues carecen de amparo constitucional. [...]

Para evitar el pago de lo no debido, la Administración debe aplicar la excepción de inconstitucionalidad respecto de los actos expedidos por las autoridades territoriales que crearon las denominadas primas extralegales. [...]

Los dineros percibidos por los docentes y originados en los conceptos aludidos desde que entró a regir la Constitución de 1991, en principio no deben ser reintegrados pues se entienden recibidos de buena fe.

En todo caso, si la Administración considera que se debe obtener el reintegro de lo indebidamente pagado, podrá acudir al medio de control de reparación directa. [...]

Por ser asignaciones sin amparo constitucional no pueden ser pagadas por el Estado».

Conforme a lo anterior, el Consejo de Estado considera que aquellos elementos salariales y prestacionales que se hayan expedido por las autoridades territoriales con posterioridad al Acto Legislativo 1 de 1968 carecen de amparo constitucional por cuanto, dicha competencia ha sido atribuida única y exclusivamente al Gobierno Nacional.

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

El anterior concepto se 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: María Tello

Revisó: José Ceballos

Aprobó: Armando López

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Radicación 1.956 del 10 de septiembre de 2009, Número Único 11001-03-06-000-2009-00038-00, Referencia: Función Pública. Aplicación del Decreto Ley 1042 de 1978 a los empleados públicos del nivel territorial. Excepción de inconstitucionalidad.

---

Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:42:06