



Concepto 04591 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

2022600004591

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 2022600004591

Fecha: 06/01/2022 11:47:53 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: EMPLEOS. Naturaleza del cargo. ¿Un empleo profesional que tiene a cargo personal se considera como empleo de manejo y confianza?
 RADICADO: 20212060747802 del 16 de diciembre de 2021.

Acuso recibo de su comunicación, remitida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, mediante la cual consulta si un empleado del nivel profesional al que se le delega el manejo de personal sin remuneración adicional, y con disponibilidad de 24 horas incluyendo fines de semana para la solución de contingencias que se presenten, por el hecho de tener personal a cargo y ser nombrado como líder de proceso se considera como empleado de manejo y Confianza.

Al respecto, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

En primer lugar es importante señalar que en virtud del Artículo 122 de la Constitución Política “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”. (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 19. El empleo público.

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

2. El diseño de cada empleo debe contener:

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

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

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

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

Por consiguiente, la entidad a su interior debe tener un Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales, teniendo en cuenta que este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Ahora bien, el Decreto Ley 785 de 2005¹, sobre las funciones de cada nivel, establece:

“ARTÍCULO 2. Noción de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Las competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en el presente decreto-ley y a los que establezca el Gobierno Nacional, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en leyes especiales.”

“ARTÍCULO 3. Niveles jerárquicos de los empleos. Según la naturaleza general de sus funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en los siguientes niveles jerárquicos: Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial.”

“ARTÍCULO 4. Naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el Artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales:

4.1. Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de Dirección General, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos.

4.2. Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.

4.3. Nivel Profesional. Agrupa los empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la ley y que según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

4.4. Nivel Técnico. Comprende los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

4.5. Nivel Asistencial. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

De lo anterior, se tiene entonces que, los empleos se agrupan en niveles jerárquico, los del nivel profesional, desarrollan funciones que implican la aplicación de conocimientos profesionales, de coordinación, supervisión y control de áreas internas de ejecutar planes, proyectos y programas institucionales.

Por lo tanto, las funciones en este nivel, además de estar fijadas para el cargo en el manual específico de funciones y competencias laborales establecido en cada entidad, deben permitir la ejecución y aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera.

Por su parte el Decreto 1083 de 2015², sobre la asignación de funciones, 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.” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Conforme lo anterior, se considerará procedente que a un empleado público se le asignen funciones adicionales a las contenidas en el manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad, atendiendo a las necesidades del servicio, a los fines y objetivos propios de cada entidad, dentro del contexto de las propias del funcionario y acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

Para soportar lo anterior, es importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-428 de 1997, que indicó lo siguiente:

“De la Asignación de Funciones:

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.

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. (...) 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 cualquier 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.”³

La asignación de funciones no tiene una reglamentación para determinar por cuánto tiempo se pueden asignar las funciones adicionales a un empleado, ni hasta cuántas de éstas funciones se le pueden asignar, los límites para esta asignación están en la definición de empleo que trae el Artículo 19 de la ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, que dice: "

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

En ese sentido, la Corte concluye que a la asignación de funciones se puede acudir cuando surjan actividades adicionales, y 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 con esta asignación se desnaturalice el cargo al cual se le asignan las nuevas funciones, situación que será aplicable para todos los niveles.

Por lo anterior, se precisa que es válido que un empleado del nivel profesional tenga a cargo personal y coordine un equipo sin que ello implique el reconocimiento de una remuneración adicional o que la naturaleza del empleo se modifique.

Ahora bien, en cuanto a la calidad de empleado de dirección, manejo y confianza, el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda en sentencia de fecha octubre 26 de 1994, señaló:

“Más esta clase confianza no es la que , (...), permite sustraer de la clasificación general de trabajadores oficiales a algunos servidores de las empresas industriales y comerciales del Estado, para otorgarles el rango de empleados públicos, sino aquella particular que se requiere en los servidores que actúan en función no simplemente ejecutiva, sino de concepción, coordinación de políticas empresariales, que ostentan facultades jerárquicas usualmente superiores a las del trabajador ordinario y que muchas veces lo colocan en posibilidad de recibir delegación de quienes representan la dirección de las empresas.”

De acuerdo a la norma y jurisprudencia expuesta, en criterio de esta Dirección de acuerdo con establecido en el Artículo 5º de la Ley 909 de 2004, los empleos públicos clasificados como de manejo y confianza son aquellos cuyo ejercicio implica una confianza plena y total y recae en los empleados que tienen asignadas funciones de asesoría institucional (Nivel Asesor).

De otra parte, respecto de los criterios que se deben tener en cuenta para determinar que un empleado sea de manejo y confianza, la Corte Constitucional en Sentencia C-514 de 1994, indicó lo siguiente:

“Estos cargos de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades. En este último caso no se habla de la confianza inherente al cumplimiento de toda función pública, que constituye precisamente uno de los objetivos de la carrera pues el trabajador que es nombrado o ascendido por méritos va aquilatando el grado de fe institucional en su gestión, sino de la confianza inherente al manejo de asuntos pertenecientes al exclusivo ámbito de la reserva y el cuidado que requieren cierto tipo de funciones, en especial aquellas en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para el ente de que se trata. Piénsese, por ejemplo, en el secretario privado del presidente de la República o en un Ministro del Despacho.

Desde luego, quedan excluidas del régimen de libre nombramiento y remoción las puras funciones administrativas, ejecutivas o subalternas, en las que no se ejerce una función de dirección política ni resulta ser fundamental el intuito personae”

Según lo expresado por la Honorable Corporación, los empleos de manejo y confianza, son aquellos que requieren una gran reserva, prudencia, discreción, etc. por parte de las personas que las cumplen o ejercen, siendo además aquellos en cuya virtud se toman las decisiones de mayor trascendencia para la entidad.

De conformidad con lo anterior y en atención a su consulta, esta Dirección Jurídica considera que un empleo del nivel profesional por el hecho de tener personal su cargo no se considera como uno de manejo y confianza, por cuanto se entiende que ésta característica la tienen solo los empleos que pertenecen al nivel asesor y requieren reserva, prudencia y discreción por quienes lo desempeñan, que además ostentan facultades jerárquicas usualmente superiores a las del trabajador ordinario y que muchas veces los colocan en posibilidad de recibir delegación de quienes representan la dirección de las entidades.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link «Gestor Normativo» donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

Adicionalmente, en el link <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> encuentra la normativa que ha emitido el Gobierno Nacional con relación a la emergencia sanitaria causada por el covid-19.

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 Ma. Camila Bonilla G.

Reviso: Harold I. Herreño

Aprobó: Armando Lopez C

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹“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.”

²Reglamentario Único para el Sector Función Pública.

³Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-447 de 1996. Expediente D-1231. MP. Carlos Gaviria Diaz.

Fecha y hora de creación: 2025-03-02 14:01:58