



Concepto 396861 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000396861

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000396861

Fecha: 03/11/2021 03:55:04 p.m.

Bogotá D.C.,

REFERENCIA: PLANTAS DE PERSONAL- Modificación. RAD. 20219000649252 del 30 de septiembre de 2021.

Por medio del presente, y en atención a su consulta, en la cual solicita se le informe a quién debe acudir cuando como funcionaria de planta se tiene una carga laboral alta. Me permito darle respuesta, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016, 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.

Las competencias relativas a establecer las directrices jurídicas para la aplicación de las normas por parte de la entidad y demás organismos y entidades de la administración pública en materia de régimen de administración de personal se formaliza, entre otros, a través de conceptos jurídicos, que guardan directa relación con la interpretación general de aquellas expresiones que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, sin que tales atribuciones comporten, de manera alguna, la definición de casos particulares que se presenten al interior de las diferentes entidades.

ââââââ

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. Razón por la cual, no es de nuestra competencia intervenir en situaciones internas de las entidades, actuar como ente de control, investigación, ni autorizar o señalar los procedimientos a seguir en caso de que se presenten anomalías al interior de las entidades.

No obstante, a modo de orientación general, la Ley 909 de 2004 en su artículo 46 establece:

“Reformas de plantas de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.

â

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal

â

Toda modificaci3n a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Funci3n Pública” (Subraya propia)

Así mismo, el 1083 de 2015 consagra:

“ARTÍCULO 2.2.12.2. Motivaci3n de la modificaci3n de una planta de empleos.â Se entiende que la modificaci3n de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernizaci3n de la administraci3n, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creaci3n o supresi3n de empleos con ocasi3n, entre otras causas, de:

(...)

6.â Redistribuci3n de funciones y cargas de trabajo.

PARÁGRAFO 1.â Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.

(...) ARTCULOâ 2.2.12.3.â Estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos.â Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:

(...)3. Evaluaci3n de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”

(Subraya propia)

De esta forma, no existe norma que regule de manera única y directa la carga laboral, la misma está relacionada con la modificaci3n de las plantas de personal, que de acuerdo con lo dispuesto en la normativa transcrita,â las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los 3rdenes nacional y territorial,â deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernizaci3n de la administraci3n y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en la creaci3n o supresi3n de empleos, con ocasi3n entre otras causas, de fusi3n, supresi3n o escisi3n de entidades; cambios en la misi3n u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresi3n, fusi3n o creaci3n de dependencias o modificaci3n de sus funciones; mejoramiento o introducci3n de procesos, producci3n de bienes o prestaci3n de servicios; redistribuci3n de funciones y cargas de trabajo; introducci3n de cambios tecnol3gicos; culminaci3n o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecuci3n no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad; racionalizaci3n del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

â

Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluaci3n de la prestaci3n de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos; y para el caso de la modificaci3n a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Funci3n Pública; mientras que las deâ las entidades del orden territorial, no requieren de dicha aprobaci3n del Departamento Administrativo de la Funci3n Pública; y el jefe de la respectiva entidad es el competente para decidir sobre la necesidad de reestructurar y reformar la planta de personal, y crear o suprimir empleos.

Por su parte, debe tener en cuenta que frente a las funciones del empleo, el artculoâ 122 de la Constituci3n Política, establece:

â

“No habrá empleo público que no tengaâ funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estn contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (Subraya propia)

â

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominaci3n, el grado y el c3digo que se asignan para su identificaci3n, sino como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a un cargo y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el prop3sito de satisfacer el cumplimiento de 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. Así, la entidad a su interior debe establecer el 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.

No obstante, es importante mencionar que también es procedente la asignación de funciones, de conformidad con lo contenido en el artículo del Decreto 1083 de 2015, así:

“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”

En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia T - 105 de 2002, se considera que la asignación de funciones debe referirse siempre y en todos los casos a un marco funcional y concreto, no siendo procedente utilizar esta figura para asignar “todas y cada una de las funciones correspondientes a otro cargo” diferente al que se desempeña por el funcionario, toda vez que esto equivale a asignar un “cargo por su denominación específica”, bajo el ropaje de la asignación de funciones que no es una figura jurídica autónoma, como el encargo.

De acuerdo con lo anterior, se considera que además de lo establecido en el manual específico de funciones y requisitos de la entidad, es viable que a los empleados se les asignen otras funciones, dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre que se ajusten a las fijadas para el cargo. Lo contrario conllevaría a desnaturalizar la finalidad para la cual éste se creó. Así las cosas, la asignación de funciones es una figura 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 necesita que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo vacante temporal y/o definitivamente, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

Ahora bien, la Ley 1010 de 2006, definió el acoso laboral y determinó las modalidades generales como maltrato laboral, persecución laboral, discriminación laboral, entorpecimiento laboral, inequidad laboral y desprotección laboral. También señala que los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. De igual manera previó unas garantías en favor del quejoso en una presunta situación de acoso laboral con el fin de evitar actos de represalia.

Específicamente, en su artículo segundo la Ley 1010 de 2006 estableció como una modalidad de acoso laboral:

“ARTÍCULO 2. Definición y modalidades de acoso laboral. Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo.

En el contexto del inciso primero de este artículo, el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales:

2. Persecución laboral: toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado o trabajador, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir desmotivación laboral” (Subraya propia).

Por su parte, la Resolución 652 de 2012 establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia laboral en entidades públicas

y empresas privadas. Las funciones se encuentran consagradas en su artículo 6 de la siguiente manera:

1. Recibir y dar trámite a las quejas presentadas en las que se describan situaciones que puedan constituir acoso laboral, así como las pruebas que las soportan.
2. Examinar de manera confidencial los casos específicos o puntuales en los que se formule queja o reclamo, que pudieran tipificar conductas o circunstancias de acoso laboral, al interior de la entidad pública o empresa privada.
3. Escuchar a las partes involucradas de manera individual sobre los hechos que dieron lugar a la queja.
4. Adelantar reuniones con el fin de crear un espacio de diálogo entre las partes involucradas, promoviendo compromisos mutuos para llegar a una solución efectiva de las controversias.
5. Formular un plan de mejora concertado entre las partes, para construir, renovar y promover la convivencia laboral, garantizando en todos los casos el principio de la confidencialidad.
6. Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes involucradas en la queja, verificando su cumplimiento de acuerdo con lo pactado.
7. En aquellos casos en que no se llegue a un acuerdo entre las partes, no se cumplan las recomendaciones formuladas o la conducta persista, el Comité de Convivencia Laboral, deberá remitir la queja a la Procuraduría General de la Nación, tratándose del sector público. En el sector privado, el Comité informará a la alta dirección de la empresa, cerrará el caso y el trabajador puede presentar la queja ante el inspector de trabajo o demandar ante el juez competente.
8. Presentar a la alta dirección de la entidad pública o la empresa privada las recomendaciones para el desarrollo efectivo de las medidas preventivas y correctivas del acoso laboral, así como el informe anual de resultados de la gestión del comité de convivencia laboral y los informes requeridos por los organismos de control.
9. Hacer seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones dadas por el Comité de Convivencia a las dependencias de gestión del recurso humano y salud ocupacional de las empresas e instituciones públicas y privadas.
10. Elaborar informes trimestrales sobre la gestión del Comité que incluya estadísticas de las quejas, seguimiento de los casos y recomendaciones, los cuales serán presentados a la alta dirección de la entidad pública o empresa privada.

Así, la autoridad competente para pronunciarse en torno a los presuntos actos de acoso laboral es el Comité de Convivencia Laboral o la instancia creada para tal fin por la Administración. De igual forma, de acuerdo con el pronunciamiento de la Procuraduría General de la Nación y las funciones del Comité de Convivencia Laboral establecidas en el artículo 6 de la Resolución 652 de 2012, este debe adelantar y agotar todos los procedimientos preventivos sobre los cuales tiene competencia. Así mismo, para agotar el procedimiento preventivo deberá hacerlo acorde con el procedimiento establecido por el reglamento interno para tal fin, lo dispuesto en la Ley 1010 de 2006, la Resolución 652 de 2012 y respetando los preceptos constitucionales.

De esta forma, para establecer a quién debe acudir para revisar el tema de su carga laboral actual, dependerá de dónde emana dicha carga. Lo anterior, porque si la misma hace parte del manual de funciones de su cargo, y solo de ahí, deberá acercarse al jefe de la respectiva entidad o a quien este haya delegado para establecer si es pertinente realizar un estudio para la modificación de la planta de personal, dada la carga laboral actual. Por otra parte, si la carga laboral actual emana de la asignación de funciones adicionales a su cargo, pero que no desnaturalizaron el mismo, entonces debe hablar con su jefe directo o el responsable de esta asignación. Por último, si usted considera que la carga laboral que está teniendo es consecuencia de una posible conducta de acoso laboral, entonces debe acudir al Comité de Convivencia Laboral de su entidad, para que se tomen las acciones correspondientes y dentro de su competencia, sobre el posible acoso laboral.

Finalmente, 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](https://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 imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Andrea Liz Figueroa

Revisó: Harold Israel Herreno Suarez

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 08:09:23