



## Concepto 127431 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20226000127431\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000127431

Fecha: 28/03/2022 04:18:14 p.m.

Bogotá D.C.

REFERENCIA. EMPLEO. Funciones. RADICACIÓN. 20222060137622 de fecha 24 de marzo de 2022.

En atención a la comunicación de la referencia, trasladada por la Comisión Nacional del Servicio Civil por competencia, mediante la cual realiza varias preguntas relacionadas con el traslado y la asignación de funciones, me permito manifestar lo siguiente frente a cada una de ellas:

1. Si una entidad del orden municipal cuya planta es global, argumentando necesidades del servicio puede trasladar a un funcionario con grado profesional, a un cargo inexistente dentro de la planta de personal, sin pares y por ende cuyas funciones son inexistentes en el Manual de Funciones.

Con respecto al traslado, el Decreto 1083 de 2015 , regula esta figura en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 2.2.5.4.1 Movimientos de personal. A los empleados que se encuentren en servicio activo se les podrá efectuar los siguientes movimientos de personal:*

1. Traslado o permuta.
2. Encargo.
3. Reubicación
4. Ascenso.

*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 2.2.5.4.4 El traslado por razones de violencia o seguridad.** El traslado de los empleados públicos por razones de violencia o seguridad se regirá por lo establecido en la Ley 387 de 1997, 909 de 2004 y 1448 de 2011 y demás normas que regulen el tema.

**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."

De acuerdo con la norma transcrita, se considera que existe 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, la administración deberá revisar que el movimiento no cause perjuicios al servicio, ni afecte la función pública.

Sobre la figura del traslado, el Honorable Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto radicado con el No.1047 del 13 de noviembre de 1997, 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."*

De lo anterior se colige que la procedencia del traslado está supeditado a la necesidad del servicio, siempre que ello no implique desmejorar la situación de un trabajador y se adelantará con observancia a lo dispuesto por las normas anteriormente descritas.

Aunado a lo anterior, también se hace necesario revisar lo concerniente a las plantas de personal, precisando que es el conjunto de los empleos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una institución, identificados y ordenados jerárquicamente acorde con el sistema de nomenclatura y clasificación vigente.

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.

Es importante tener en cuenta 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 presenta las siguientes ventajas:

Permite ubicar el personal de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones.

Conduce a una mayor agilidad, eficiencia y productividad en el logro de los objetivos institucionales, dando cumplimiento a los principios sobre función administrativa establecidos en la Constitución Política, en el Plan de Gobierno y los respectivos Planes de Desarrollo.

Flexibiliza la administración del recurso humano al permitir la movilidad del personal de un área afín a otra, como un mecanismo real e idóneo para dinamizar los procesos operativos y técnicos y facilitar la gestión de la entidad.

Permite la conformación de grupos internos de trabajo, permanentes o transitorios, conformados con personal interdisciplinario, liderados por funcionarios altamente calificados, como una alternativa para racionalizar las actividades, logrando el máximo aprovechamiento de los recursos humanos disponibles dentro de una institución.

Por lo tanto, si se trata de una entidad que cuenta con planta global, debe tenerse en cuenta que esta permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, lo que permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano; es decir, cuando se cuenta con una planta global resulta viable que se reubique a los funcionarios que sea necesario, teniendo en cuenta que no se pueden desconocer las funciones propias de los empleos.

Por consiguiente, tratándose de planta de personal global, esta Dirección Jurídica ha considerado que se podrán distribuir los empleos y ubicar el personal de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad, siempre y cuando no implique condiciones menos favorables para el empleado. Sin embargo, para que se pueda realizar un traslado, deben existir ambos empleos en la planta de personal.

En este orden de ideas, esta Dirección Jurídica considera que no es viable trasladar a un servidor a un empleo que no se encuentre creado en de la planta de personal de la entidad.

*2. Cual la guía de ruta, para la asignación de nuevas funciones cuando las mismas no se encuentran contempladas en el manual de funciones de la entidad? Que paso se debe seguir para determinar si el traslado se hizo a un cargo de la misma categoría y con funciones afines si no existe un par en la entidad para hacer dicha comparación.*

En cuanto a la asignación de funciones, es necesario precisar que ésta 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 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.

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 requisitos de la entidad para el empleo del cual es titular, es viable que a los empleados públicos 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.

Sobre el tema de asignación de funciones, vale la pena referirnos al análisis realizado por la Corte Constitucional en Sentencia T - 105 de 2002, en la cual se señaló:

*"(...) 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)

Conforme a lo expuesto, es procedente que a un empleado público se le asignen funciones diferentes a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos que haya adoptado la entidad, no obstante, será necesario que la entidad verifique que las funciones que se pretenden asignar, guarden relación con el empleo del cual se es titular.

Por lo tanto, para el caso de consulta si bien en el Manual de Funciones y Competencias no se encuentren establecidas algunas funciones para el empleo, el jefe inmediato podrá asignarle 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.

*3. Puede la administración asignarle a un funcionario con derechos de carrera administrativa funciones que son sustancialmente diferentes a las del cargo que tiene en propiedad?*

Conforme a las normas señaladas en el punto anterior, se reitera que es procedente que a un empleado público se le asignen funciones diferentes a las establecidas en el manual específico de funciones y requisitos que haya adoptado la entidad, no obstante, será necesario que la entidad verifique que las funciones que se pretenden asignar, guarden relación con el empleo del cual se es titular.

El jefe inmediato por necesidades del servicio y/o cumplimiento de los fines propios de la entidad, podrá asignar funciones adicionales a las expresamente contempladas para el cargo en el manual de funciones; no obstante, dicha discrecionalidad está limitada, en tanto que su aplicación no podrá desvirtuar la naturaleza jurídica definida por la ley para cada uno de los niveles jerárquicos de los empleos; así las cosas, se considera necesario verificar si las funciones adicionales asignadas, corresponden a las contempladas para los empleos del nivel y si su naturaleza corresponde a las definidas para el empleo en el manual específico de funciones.

*4. Como se debe hacer la notificación de las nuevas funciones, ya que no se modificó el manual de funciones de la entidad sino como respuesta a la solicitud elevada por el funcionario. Estas funciones se entenderán ajustadas en derecho? En que falta podrían incurrir los funcionarios que ordenaron el traslado y asignaron funciones?*

Frente al acto por el cual se asignan funciones a un empleado, la norma no señala un procedimiento específico y, por lo tanto, se considera procedente que la entidad correspondiente establezca la forma para dar a conocer al empleado público las funciones asignadas, sin que sea necesario mediar un acto administrativo respectivo.

En cuanto a si un oficio se considera acto administrativo, es pertinente abordar sentencia<sup>1</sup> de tutela proferida por la Corte Constitucional, en la cual se consideró lo siguiente en la materia, a saber:

*“Asimismo, en la sentencia de 17 de noviembre de 2011, Exp. 1840 de 2010, el Alto Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, reiteró la teoría del acto integrador y afirmó que los actos de ejecución -como los de comunicación-constituyen una tercera categoría de los actos administrativos que dan eficacia al definitivo, al ser la actuación que concreta la decisión de la administración pública. En ese sentido advirtió lo siguiente:*

*“Ahora bien, existe una categoría de acto administrativo “el integrador”, que supone la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro (de ejecución) materializa la decisión contenida en aquél, es decir, lo hace oponible, eficaz, viabiliza la producción de sus efectos. Si bien la validez del acto administrativo definitivo no está supeditada a la existencia del acto de ejecución, sin este último no produciría ningún efecto. Así las cosas, el acto administrativo nace a la vida jurídica una vez que la administración ha adoptado la decisión y existe una vez se hayan reunido plenamente los elementos esenciales de su legalidad, la obligación que surge para la administración es la de publicarlo, para que surta sus efectos.*

*En este sentido, la doctrina doméstica ha sostenido que los oficios excepcionalmente son actos administrativos, así: “En el caso del oficio, pasa a ser el acto administrativo cuando es el medio a través del cual se exterioriza de manera directa la decisión o respuesta a un asunto, de manera que al mismo tiempo sirve para instrumentalizar o plasmar la decisión, y para comunicarla al interesado. El oficio no está antecedido de otra forma de exteriorización de la decisión”.*

De lo concluido por la Corte Constitucional, existe una categoría de acto administrativo el cual se denomina “el integrador”, el cual supone la existencia de por lo menos dos actos administrativos, uno de los cuales es definitivo y el otro materializa esta decisión contenida en aquél, es decir de ejecución, esto significa que en el primer acto administrativo nace a la vida jurídica y su existencia se verifica una vez se hayan reunido en su totalidad los elementos esenciales de su legalidad, exhortando a la administración a su respectiva publicación para que surta sus efectos.

La Corte es precisa al señalar que en la doctrina se ha sostenido que los oficios de forma excepcional pueden ser actos administrativos, cuando

es el medio a través del cual se exterioriza de manera directa la decisión o respuesta del asunto, de manera que al mismo tiempo sirve para instrumentalizar o plasmar la decisión, y para comunicarla al interesado.

En esos términos, teniendo en cuenta que la norma no dispone el procedimiento por el cual el nominador le debe informar al empleado que se le asignan funciones, si lo hiciera mediante oficio, de forma excepcional puede constituirse como acto administrativo, dentro de la categoría "el integrador"; primeramente, porque se le está informando al empleado de la asignación de funciones de conformidad a lo indicado en precedencia (acto definitivo), y por último, por el cual le comunica dicha decisión (de ejecución).

*5. En que falla disciplinaria podría incurrir el jefe de recursos humanos de una entidad, si realiza o autoriza el traslado de un funcionario y acto seguido expide un certificado de inexistencia de planta de personal para poder contratar un grupo de personas para ejercer las funciones que eran propias del funcionario arbitrariamente trasladado?*

Con relación a las presuntas faltas disciplinarias que consulta, este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016, realiza la interpretación general de las disposiciones legales; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, y carece de competencia para ordenar 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. Por lo tanto, esta pregunta deberá ser elevada a la autoridad disciplinaria competente para pronunciarse al respecto.

Me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web [www.funcionpublica.gov.co/eva](http://www.funcionpublica.gov.co/eva) en el link "Gestor Normativo" donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se imparte en los términos del Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Sonia Estefanía Caballero Sua

Revisó: Harold Israel Herreño Suarez

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, 11 de mayo de 2016, Referencia: expediente T-5.381.027, Consejero Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

Fecha y hora de creación: 2025-03-03 01:08:38