



Concepto 251801 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000251801

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000251801

Fecha: 13/07/2022 10:27:38 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: EMPLEOS. Asignación de funciones. ¿Se considera procedente asignar al jefe de control interno de gestión las funciones del jefe de control disciplinario interno? Radicado: 20229000347442 del 6 de julio de 2021.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta si se considera procedente asignar al jefe de control interno de gestión las funciones del jefe de control disciplinario interno, me permito dar respuesta a la misma en los siguientes términos:

En relación con la asignación de funciones, se considera importante destacar que el artículo 122 de la Constitución Política, establece:

“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 2004¹, 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 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.

Por consiguiente, 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. Este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Ahora bien, sobre el tema de la asignación de funciones, la Corte Constitucional en sentencia C-447 de 1996, expresó:

“...Cuando el artículo 122 de la Constitución Nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad... ”

“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”. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, el Manual Específico de Funciones y de Competencias puede ser actualizado, con base en lo establecido en la Ley 909 de 2004, igualmente, es dable que el jefe inmediato asigne funciones específicas, siempre que estas se encuentren circunscritas al nivel jerárquico, naturaleza jerárquica y área funcional del empleo y sin desconocer las orientaciones de la Sentencia C-447 de 1996, antes citada.

La Corte Constitucional mediante sentencia T 105 de 2002, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería, efectuó el siguiente análisis:

“De conformidad con las normas que rigen la administración de personal al servicio del Estado, el movimiento del personal en servicio se puede hacer por: a) Traslado, b) Encargo y c) Ascenso. (Decreto 1950 de 1973).

b) Hay encargo cuando se designa temporalmente a un funcionario para asumir total o parcialmente las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular desvinculándose o no de las propias de su cargo. El empleado encargado tendrá derecho al sueldo de ingreso señalado para el empleo que desempeña temporalmente, siempre que no deba ser percibido por su titular. El encargo no interrumpe el tiempo para efectos de la antigüedad en el empleo de que es titular ni afecta la situación del funcionario de carrera.

(...)

II.- De la Asignación de Funciones.-

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”. (Subrayado fuera de texto)

De acuerdo con lo anterior, a la asignación de funciones se puede acudir 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.

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, sin que sea procedente asignar funciones que sean extrañas al nivel jerárquico, la naturaleza jerárquica, el área funcional y responsabilidades del empleo. En consecuencia, la figura de la asignación de funciones solo es posible acudir cuando las mismas resulten compatibles y conaturales al cargo respecto del cual van a ser asignadas.

Dentro de las funciones del jefe de la oficina de control interno, contempladas en el artículo 12 de la Ley 87 de 1993², se encuentra la de verificar que los controles definidos para los procesos y actividades de la organización se cumplan por los responsables de su ejecución y, en especial, que las áreas o empleados encargados de la aplicación del régimen disciplinario ejerzan adecuadamente esta función. Es importante tener en cuenta que el parágrafo del citado artículo 12 de la Ley 87 de 1993 determina que “En ningún caso, podrá el asesor, coordinador, auditor interno o quien haga sus veces, participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones y refrendaciones.”

Por otra parte, conforme al artículo 14 de la misma ley, los informes de los funcionarios del control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten.

La Procuraduría General de la Nación, en concepto de fecha 7 de septiembre de 1999, expresó que las oficinas de control interno, llamadas por algunos “de gestión”, pueden intervenir en el decurso de las actividades propias del proceso disciplinario con el propósito de establecer su eficacia y eficiencia y el cumplimiento de la normatividad que le es propia, más es claro igualmente que no tiene la vocación legal para actuar como parte dentro de la relación jurídica procesal, como quiera que para ello se ha establecido una serie de pasos y controles que deben garantizar el resultado deseado, cual es el de abstenerse de abrir una investigación o proferir una sanción con el fin de procurar el adecuado funcionamiento de la entidad.

En el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019³, además de contemplarse el deber de organizar la Oficina de Control Disciplinario Interno, se establece, en el numeral 32 del artículo 38 ibidem, el deber de adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna de que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen.

Como se expresa en la Circular conjunta DAFP y PGN No. 001 de abril 2 de 2002, por el nombre dado en la ley disciplinaria a las oficinas o unidades disciplinarias (de control interno disciplinario o de control disciplinario interno), se tiende a confundirlas con las oficinas de control interno institucional de que trata la Ley 87 de 1993, por lo cual se debe precisar que las funciones de una y otra oficina son incompatibles entre sí, pues la función de la Oficina de Control Interno Institucional o de gestión, en relación con la Unidad u Oficina de Control Disciplinario Interno, es la de verificar que se ejerza adecuadamente la función disciplinaria, pero en ningún momento la de adelantar los procesos disciplinarios.

Como puede observarse, es claro que al Jefe de la Oficina de Control Interno no le corresponde adelantar investigaciones disciplinarias contra funcionarios de la misma entidad, sino que su función en relación con el régimen disciplinario es de control del mismo, en cuanto a que las investigaciones del caso, agoten los procedimientos señalados en el código disciplinario y se respeten los derechos de los disciplinados consagrados en la Constitución Política y en la Ley.

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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Harold Herreño

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

1 "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones"

2 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

3 "Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario."

Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:58:25