



Concepto 066761 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000066761

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000066761

Fecha: 06/02/2024 12:26:36 p.m.

Bogotá D.C.

REF.: Tema: EMPLEO Subtemas: Identificación jefe inmediato, Asignación de funciones, Evaluación del desempeño Radicado: 20239001154282 de fecha 29 de diciembre de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, de manera atenta se procede a dar respuesta a su consulta en los siguientes términos:

Plantea en su comunicación los siguientes interrogantes:

"... ¿La norma permite que un funcionario público en carrera administrativa tenga dos (2) jefes inmediatos y que ambos impartan instrucciones diferentes?"

¿Los compromisos laborales pueden ser diferentes a las funciones del propio cargo, inclusive de otras áreas funcionales?"

¿La norma permite que el manual de funciones de una entidad pública tenga contradicciones entre el cargo y el área funcional, es decir, que las funciones no correspondan propiamente al área?"

De conformidad establecido en el Decreto 430 de 2016¹ 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 ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación.

El presente concepto se enmarca dentro de la función de asesoría y se funda en la presentación y análisis de las disposiciones legales y reglamentarias, lo mismo que en la jurisprudencia relativa a la materia objeto de consulta.

A efectos de atender los cuestionamientos planteados, resulta pertinente citar las siguientes disposiciones:

En lo que tiene que ver con la identificación del jefe inmediato, este departamento en desarrollo de sus funciones, publicó la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales; la cual en relación con este tema, señala entre otros aspectos, lo siguiente:

Paso 1 - Identificación y ubicación del empleo:

1.1 Identifique el nivel jerárquico del empleo: Determine el nivel jerárquico al cual pertenece el empleo, de acuerdo con la norma que establece el régimen de nomenclatura y clasificación de empleos públicos aplicable a su institución. Para el denominado sistema general de clasificación de empleos públicos, en el orden nacional y territorial, el primer dígito del código del empleo establece el nivel jerárquico del empleo, así:

(...)

1.7 Identifique el cargo del Jefe inmediato: Se refiere al señalamiento del empleo de quien ejerce la supervisión directa frente al cargo del que estamos describiendo sus funciones y competencias laborales. En el caso de que el empleo pertenezca a la planta global se indicará: "Quien ejerza la supervisión directa"

Desde el punto de vista formal, en la estructura del Manual de Funciones, se encuentra la información relativa a:

Dependencia: Despacho de Ministro –

Despacho de Alcalde Donde se ubique el cargo (si es planta global)

Cargo del Jefe Inmediato: Ministro o Alcalde

Quien ejerza la supervisión directa (si es planta global)

(...)

Respecto de la calificación y evaluación del desempeño y desarrollo de las funciones de los servidores Ley 909 de 2004², dispone:

“ARTÍCULO 38. Evaluación del desempeño. El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

El resultado de la evaluación será la calificación correspondiente al período anual, establecido en las disposiciones reglamentarias, que deberán incluir dos (2) evaluaciones parciales al año. No obstante, si durante este período el jefe del organismo recibe información debidamente soportada de que el desempeño laboral de un empleado es deficiente podrá ordenar, por escrito, que se le evalúen y califiquen sus servicios en forma inmediata.”

Artículo 39. Obligación de evaluar. Los empleados que sean responsables de evaluar el desempeño laboral del personal, entre quienes, en todo caso, habrá un funcionario de libre nombramiento y remoción, deberán hacerlo siguiendo la metodología contenida en el instrumento y en los términos que señale el reglamento que para el efecto se expida. El incumplimiento de este deber constituye falta grave y será sancionable disciplinariamente, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de evaluar y aplicar rigurosamente el procedimiento señalado.

El Jefe de Control Interno o quien haga sus veces en las entidades u organismos a los cuales se les aplica la presente ley, tendrá la obligación de remitir las evaluaciones de gestión de cada una de las dependencias, con el fin de que sean tomadas como criterio para la evaluación de los empleados, aspecto sobre el cual hará seguimiento para verificar su estricto cumplimiento.

Artículo 40. Instrumentos de evaluación. De acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en las directrices de la Comisión Nacional del Servicio Civil, las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentarán para aprobación de esta Comisión.

Es responsabilidad del jefe de cada organismo la adopción de un sistema de evaluación acorde con los criterios legalmente establecidos. No adoptarlo o no ajustarse a tales criterios constituye falta disciplinaria grave para el directivo responsable.

La Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas.

Por su parte, el Decreto 1083 de 2015, establece:

“ARTÍCULO 2.2.8.1.1 Definición. La evaluación del desempeño laboral es una herramienta de gestión que, con base en juicios objetivos sobre la conducta, las competencias laborales y los aportes al cumplimiento de las metas institucionales de los empleados de carrera y en período de prueba en el desempeño de sus respectivos cargos, busca valorar el mérito como principio sobre el cual se fundamenten su permanencia y desarrollo en el servicio.

(...)

ARTÍCULO 2.2.8.1.7. Responsables de evaluar. En el sistema tipo de calificación que diseñe la Comisión Nacional del Servicio Civil, se determinará el o los empleados responsables de evaluar el desempeño de los empleados de carrera, dentro de los cuales, en todo caso, habrá un empleado de libre nombramiento y remoción”

Ahora bien, en cuanto a la evaluación parcial, el Acuerdo 20181000006176 de 2018, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, señala:

“ARTÍCULO 1. Finalidad de la evaluación del desempeño. Es una herramienta de gestión objetiva y permanente, encaminada a valorar las contribuciones individuales y el comportamiento del evaluado, midiendo el impacto positivo o negativo en el logro de las metas institucionales. Esta evaluación de tipo individual permite así mismo medir el desempeño institucional.

ARTÍCULO 2. Fases. El proceso de Evaluación del Desempeño Laboral para el periodo anual y el período de prueba se desarrollará de acuerdo con las siguientes fases:

PRIMERA	Concertación de Compromisos
SEGUNDA	Seguimiento
TERCERA	Evaluaciones parciales

CUARTA	Calificación definitiva
--------	-------------------------

(...)

ARTÍCULO 5. Evaluaciones parciales y eventuales en el período anual. Durante el período anual de Evaluación del Desempeño Laboral se deberán efectuar las siguientes evaluaciones parciales semestrales y eventuales cuando así se requieran:

Evaluación parcial del primer semestre. Corresponde al período comprendido entre el primero (1º) de febrero y el treinta y uno (31) de julio de cada año. La evaluación deberá producirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su vencimiento.

Evaluación parcial del segundo semestre. Corresponde al período comprendido entre el primero (1º) de agosto y el treinta y uno (31) de enero del año siguiente. La evaluación deberá producirse a más tardar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su vencimiento.

Evaluaciones parciales eventuales. En las evaluaciones del primero como del segundo semestre, el evaluador deberá tener en cuenta el resultado de las evaluaciones parciales eventuales que se generen por las siguientes situaciones:

- a) Por cambio de evaluador, quien deberá evaluar a sus colaboradores antes de retirarse del empleo.
- b) Por cambio definitivo del empleo como resultado de traslado del evaluado o reubicación del empleo.
- c) Cuando el empleado deba separarse temporalmente del ejercicio de las funciones del cargo por suspensión o por asumir por encargo las funciones de otro cargo o con ocasión de licencias, comisiones o de vacaciones, en caso de que el término de duración de estas situaciones sea superior a treinta (30) días calendario.
- d) La que corresponda al lapso comprendido entre la última evaluación, si la hubiere, y el final del período semestral a evaluar.
- e) Por separación temporal del empleado público con ocasión de un nombramiento en período de prueba, la cual surtirá efectos sólo en los eventos en que el servidor regrese a su empleo o no supere el período de prueba.

Las evaluaciones parciales eventuales deben producirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir del momento en que se presente la situación que las origina, con excepción de la ocasionada por cambio de evaluador, la cual se realizará antes del retiro de éste.

(...)

ARTÍCULO 8. Calificación definitiva del período anual. Comprende el período entre el 1 de febrero y el 31 de enero del año siguiente, correspondiendo a la sumatoria de las dos (2) evaluaciones parciales semestrales. Esta calificación deberá producirse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al vencimiento de dicho período.

PARÁGRAFO. En el caso de los sistemas específicos, la calificación definitiva se llevará a cabo conforme a los términos establecidos en las normas que los rigen”.

De otra parte, el Anexo Técnico del Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral de los Empleados Públicos de Carrera Administrativa y en Período de Prueba, señala:

DEFINICIONES

(...)

Evaluador: El jefe inmediato del servidor de carrera o en período de prueba, será el responsable de evaluar su desempeño siguiendo la metodología aquí contenida. En todo caso, el jefe inmediato deberá ostentar un grado igual o superior al evaluado.

Los empleados de carrera que se encuentren en Comisión o en Encargo en un empleo de Libre Nombramiento y Remoción serán responsables de evaluar de manera directa al evaluado, sin que sea necesario conformar Comisión Evaluadora.

Los jefes inmediatos que ostenten un grado inferior al del evaluado, no tendrán la competencia para evaluarlo, caso en el cual, el superior jerárquico de aquel tendrá la responsabilidad de hacerlo.

(...)

III. FASES DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO LABORAL.

El proceso de Evaluación del Desempeño Laboral se desarrollará de acuerdo con las siguientes fases: i) Concertación de compromisos, ii) Seguimiento, iii) Evaluaciones parciales y iv) Calificación definitiva.

Concertación de compromisos. En la primera fase, evaluado y evaluador deberán concertar los compromisos, teniendo en cuenta los siguientes insumos:

Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales vigente en la entidad, dentro del que se encuentran definidos el propósito del

empleo, las funciones, competencias y conocimientos esenciales.

Planes institucionales o metas por áreas, dependencias, grupos internos de trabajo y procesos o indicadores de gestión.

El resultado de la evaluación de áreas o dependencias expedida por la oficina de Control Interno o quien haga sus veces en la entidad del año inmediatamente anterior. El resultado de la última calificación definitiva del desempeño laboral.

Los compromisos de mejoramiento individual del período de evaluación inmediatamente anterior, cuando haya lugar a ello.

Respecto de la asignación de funciones, el Decreto 1083 de 2015³ establece lo siguiente:

“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 fuera de texto)

De acuerdo con lo previsto en la norma, se tiene que, por necesidades del servicio, el jefe del organismo o entidad pública podrá asignar a un empleado público las funciones de otro cargo, siempre que corresponda a la misma naturaleza. 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.

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 indicó lo siguiente:

“(…) 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 dónde 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)

Así las cosas, la asignación de funciones es una figura de administración de personal en el sector público 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 necesite que se cumpla con algunas de las funciones de un cargo, pero siempre que las mismas tengan relación con las del cargo al que se le asignan.

Ahora bien, el Decreto 785 de 2005, “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”, establece:

Artículo 2º. 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. (Negrilla fuera de texto)

La misma disposición en su artículo 4° señala que, según la naturaleza general de las funciones, las competencias y los requisitos exigidos para su desempeño, los empleos de las entidades territoriales se clasifican en niveles jerárquicos así:

“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.

Finalmente, respecto de las causales y el trámite de los impedimentos, el artículo 18 del Acuerdo 2018100006176 de 2018 señala:

ARTICULO 18°. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Los impedimentos y recusaciones se tramitarán y decidirán en los términos previstos en el artículo 38 y siguientes del Decreto Ley 760 de 2005 y en lo no previsto, se aplicará el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA - o las disposiciones que lo modifiquen. aclaren o sustituyan.

Los artículos 38 y 39 del Decreto Ley 760 de 2005 señalan:

ARTÍCULO 38. Los responsables de evaluar el desempeño laboral de los empleados de carrera o en período de prueba deberán declararse impedidos cuando se encuentren vinculados con estos por matrimonio o por unión permanente o tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil o exista enemistad grave con el empleado a evaluar o cuando exista cualquier causal de impedimento o hecho que afecte su objetividad.

ARTÍCULO 39. El evaluador al advertir alguna de las causales de impedimento, inmediatamente la manifestará por escrito motivado al Jefe de la entidad, quien mediante acto administrativo motivado, decidirá sobre el impedimento, dentro de los cinco (5) días siguientes. De aceptarlo designará otro evaluador y en el mismo acto ordenará la entrega de los documentos que hasta la fecha obren sobre el desempeño laboral del empleado a evaluar.

El empleado a ser evaluado podrá recusar al evaluador ante el Jefe de la entidad cuando advierta alguna de las causales de impedimento, para lo cual allegará las pruebas que pretenda hacer valer. En tal caso se aplicará el procedimiento descrito en el inciso anterior en lo que sea pertinente.

En todo caso la recusación o el impedimento deberán formularse y decidirse antes de iniciarse el proceso de evaluación.

De acuerdo con expuesto y, para dar respuesta puntual a su consulta, esta Dirección Jurídica considera respecto de cada una de las inquietudes planteadas:

PREGUNTA 1: ¿La norma permite que un funcionario público en carrera administrativa tenga dos (2) jefes inmediatos y que ambos impartan instrucciones diferentes?

RESPUESTA: Conforme a las directrices definidas por este Departamento relativas a la construcción de los Manuales de Funciones, en el acápite de identificación del cargo, se debe establecer con precisión el funcionario encargado de ejercer la supervisión del servidor que ejercerá el cargo descrito; en tal sentido, no resultaría procedente, que dicho rol le pueda ser asignado a dos personas diferentes.

Conforme a lo anterior, será en el Manual de funciones en donde se establezca con claridad a quien la ha sido asignado el rol de jefe inmediato del cargo respectivo.

PREGUNTA 2. ¿Los compromisos laborales pueden ser diferentes a las funciones del propio cargo, inclusive de otras áreas funcionales?

RESPUESTA: Conforme a las disposiciones citadas y de manera particular el Acuerdo 2018100006176 de 2018 de la CNSC, el proceso de evaluación del desempeño comprende las fases de: Concertación de Compromisos; Seguimiento; Evaluaciones parciales y; Calificación definitiva. Igualmente prevé diferentes tipos de evaluación: evaluaciones parciales semestrales y eventuales; evaluaciones parciales periodo de prueba; calificación definitiva del periodo anual; es necesario establecer cual es el tipo de evaluación que se va a adelantar y en que fase se encuentra el proceso, a fin de establecer los procedimientos a desarrollarse

PREGUNTA3 ¿La norma permite que el manual de funciones de una entidad pública tenga contradicciones entre el cargo y el área funcional, es decir, que las funciones no correspondan propiamente al área?"

RESPUESTA: Conforme a los fundamentos legales y jurisprudenciales citados, se encuentra que el funcionario solo podrá desempeñar 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, siempre y cuando tales funciones se encuentren, dentro del contexto de las funciones que le son propias y sean acordes al cargo que ejerce y para el cual ha sido nombrado.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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: Gustavo Parra Martínez

Revisó. Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

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

3 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Fecha y hora de creación: 2024-12-12 08:27:14