

2100

Bogotá D.C, lunes, 12 de mayo de 2025

\*20252100038493\*  
Al responder cite este Nro.  
20252100038493

**PARA:** JOSE LUIS VALENZUELA RODRIGUEZ  
Secretario General.

**DE:** AMANDA LUCIA CAMARGO  
Jefe Oficina Jurídica.

**ASUNTO:** Respuesta a solicitud de concepto jurídico – Memorando No. 20256200026193 del 2 de abril de 2025.

Respetado Doctor Valenzuela:

En atención a la solicitud elevada mediante Memorando No. 20256200026193 del 2 de abril de 2025, y en ejercicio de la competencia atribuida a esta Oficina Jurídica, nos permitimos emitir el presente concepto jurídico, respecto de los interrogantes planteados en torno al otorgamiento y la devolución de apoyos educativos concedidos a servidores públicos de la entidad. Para ello, se presenta el siguiente análisis jurídico, sustentado en la normativa vigente y en los principios aplicables en la materia.

Antes de proceder con el análisis jurídico de fondo, se considera pertinente exponer las consideraciones relevantes del caso, con el fin de delimitar con claridad el contexto fáctico y normativo que enmarca la situación planteada, y así ofrecer una orientación integral y conforme al ordenamiento jurídico.

#### **I. CONSIDERACIONES PLANTEADAS:**

El presente concepto jurídico se formula a partir de dos situaciones interrelacionadas que originan la consulta elevada por la Secretaría General de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), ambas relacionadas con el otorgamiento y la eventual restitución de apoyos educativos en el marco de los programas de Bienestar Social e Incentivos regulados mediante la **Resolución No. 379 del 5 de julio de 2024**, modificada por la **Resolución No. 805 de 2024**.

En primera instancia, se analiza la viabilidad jurídica de otorgar un nuevo apoyo educativo al servidor **José Elibardo Jerez Jaimes**, para el primer semestre del año 2025. Esta solicitud fue evaluada por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño en su sesión del 17 de diciembre

de 2024, en la cual se decidió no aprobarla, debido a que el funcionario se encontraría en situación de vacancia temporal durante el periodo académico respectivo.

Esta vacancia obedecía a su admisión en un periodo de prueba en otra entidad del Estado, específicamente en la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, en el cargo de Profesional Especializado, código 2028, grado 24, con fecha de inicio el 4 de febrero de 2025.

Ante la incertidumbre jurídica sobre la compatibilidad entre el otorgamiento del beneficio y la condición administrativa del servidor durante en ese periodo, el Comité determinó necesario requerir concepto al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y a la Oficina Jurídica de la ADR, a fin de esclarecer la procedencia o no del incentivo en estas circunstancias particulares.

En efecto, el DAFP a través del concepto radicado No. 20256000051971 del 29 de enero de 2025, señaló expresamente que, “*durante el periodo de prueba en otra entidad, el servidor **no se encuentra en servicio activo** en la entidad que otorga la vacancia, y en ese sentido, no podrán acceder a los programas de bienestar social o demás programas que se ofrezcan para los servidores en servicio activo*”.

En segundo lugar, se plantea un interrogante adicional respecto de la procedencia de exigir la devolución del apoyo educativo ya otorgado a favor del servidor **José Elibardo Jerez Jaimes** y de la servidora **Sonia Milena Castillo Cárdenas**, correspondiente al segundo semestre del año 2024. Ambos funcionarios suscribieron oportunamente el acta de compromiso exigida por el programa, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo décimo de la Resolución 379 de 2024, modificada por la **Resolución No. 805 de 2024**.

Dicho artículo establece, entre otras obligaciones, la de permanecer vinculados a la ADR por un periodo igual al tiempo durante el cual recibieron el beneficio, contado a partir de la finalización del semestre financiado. En ese sentido, tratándose del periodo académico comprendido entre julio y diciembre de 2024, el compromiso de permanencia activa se extendía hasta junio de 2025.

La eventual interrupción de dicho compromiso por parte del servidor **José Jerez Jaimes**, al iniciar un nuevo vínculo laboral con otra entidad estatal antes de cumplir el término pactado, ha generado dudas respecto a la posible configuración de una causal de restitución de los recursos otorgados, conforme a los principios de legalidad del gasto público, responsabilidad contractual y eficiencia en el uso de los recursos institucionales.

## II. PROBLEMA JURÍDICO:

A partir de lo anterior, se identifican los siguientes problemas jurídicos a resolver:

1. ¿Es jurídicamente viable el otorgamiento de un apoyo educativo a un servidor público que, durante el semestre correspondiente, se encuentra en periodo de prueba en otra entidad del Estado?

2. ¿Debe un servidor público reintegrar los recursos recibidos como apoyo educativo si incumple con el compromiso de permanencia establecido en el acta suscrita con la ADR, al encontrarse en comisión o periodo de prueba en otra entidad durante dicho lapso?

### III. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

De conformidad con lo anterior, el presente concepto se emite conforme a lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, el cual dispone que:

*"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."*

En consecuencia, la orientación jurídica aquí proporcionada tiene un carácter meramente informativo y orientador, sin generar efectos jurídicos vinculantes ni obligaciones para su cumplimiento por parte del consultante o de terceros. Su finalidad es interpretar y esclarecer el marco normativo aplicable a la situación planteada, sin que ello constituya una decisión administrativa con fuerza ejecutoria.

### IV. ANÁLISIS JURIDICO

Para abordar de manera adecuada el problema jurídico planteado, es necesario realizar una precisión preliminar respecto de la naturaleza jurídica de la carrera administrativa, la cual se configura como un régimen especial de vinculación al servicio público. Su finalidad principal es garantizar la aplicación efectiva de los principios de mérito, estabilidad, igualdad de oportunidades, profesionalización y eficiencia en el ejercicio de la función pública.

La naturaleza jurídica de la carrera administrativa encuentra sustento en los principios rectores del Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución Política de Colombia. En particular, el artículo 125 establece:

*Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de*

*elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.*

Este precepto consagra el principio de **meritocracia**, pilar esencial de la carrera administrativa, en cuanto busca garantizar que el acceso y la permanencia en el servicio público se fundamenten en criterios objetivos de capacidad, idoneidad y desempeño, y no en factores discrecionales, clientelistas o arbitrarios. Así, la carrera administrativa se configura como una garantía institucional para la profesionalización del servicio público, la estabilidad laboral de los servidores y la eficiencia de la administración pública.

Adicionalmente, el artículo 209 de la Constitución establece que: la función administrativa debe desarrollarse conforme a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Estos principios no solo orientan la actuación de la administración pública en general, sino que también son criterios rectores del sistema de carrera administrativa, en tanto este busca optimizar la gestión estatal mediante la selección objetiva y la promoción del personal más calificado.

A su vez, conforme a lo dispuesto en la **Ley 909 de 2004**, cuyo propósito es regular el sistema de empleo público y establecer los principios rectores de la gerencia pública, la carrera administrativa se concibe, de manera expresa en su artículo 27, como un sistema técnico de administración de personal orientado a garantizar la eficiencia de la administración pública, así como la estabilidad e igualdad de oportunidades en el acceso, permanencia y ascenso de los servidores públicos.

Dicho sistema se fundamenta en el principio de mérito, el cual asegura que tanto el ingreso como la progresión dentro del servicio público respondan a criterios objetivos, medibles y transparentes. No se trata solo de un derecho del servidor, sino de una **garantía institucional** que fortalece la profesionalización del Estado.

En este marco, la carrera administrativa no solo otorga garantías, como la estabilidad laboral, sino que también **impone deberes y restricciones**, entre ellos, la observancia de regímenes normativos específicos que regulan figuras como la **vacancia temporal**, el nombramiento en periodo de prueba y el ascenso, las cuales, aunque válidas y reconocidas, pueden implicar una **suspensión** o alteración en el ejercicio efectivo de las funciones, aspecto determinante al analizar la procedencia de beneficios institucionales condicionados a la prestación efectiva del servicio, como los **apoyos educativos**.

Ahora bien, respecto del período de prueba, el numeral 5 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004 establece las reglas aplicables a los servidores que acceden a un empleo de carrera administrativa mediante concurso de méritos, tanto para quienes no están inscritos en el registro de carrera como para quienes ya ostentan derechos de carrera. Esta disposición señala que:

*5. Período de prueba. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento.*

*Aprobado dicho período al obtener evaluación satisfactoria el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente.*

De manera complementaria, la norma prevé que, si el servidor ya está inscrito en carrera administrativa y accede a un nuevo empleo por concurso, será igualmente nombrado en periodo de prueba. Si obtiene calificación satisfactoria, se procederá a actualizar su inscripción en el Registro Público; en caso contrario, regresará al empleo que venía desempeñando previamente, conservando su inscripción y derechos de carrera. Durante este tiempo, el cargo del cual era titular podrá ser provisto mediante encargo o nombramiento provisional.

Desde esta perspectiva, el periodo de prueba opera como una etapa transitoria y evaluativa que determina si el servidor cumple con las condiciones para ejercer de manera definitiva el nuevo empleo. Esta figura es clave en el sistema de mérito, en la medida en que permite verificar la idoneidad del funcionario para asumir mayores responsabilidades, sin comprometer de manera inmediata su estabilidad laboral.

Adicionalmente, cuando un servidor público con derechos de carrera administrativa participa y resulta seleccionado en un concurso de méritos para ocupar un empleo en otra entidad del Estado, el Decreto 1083 de 2015, establece lo siguiente:

- *ARTÍCULO 2.2.5.5.49 Período de prueba en empleo de carrera. El empleado con derechos de carrera administrativa que supere un concurso para un empleo de carrera será nombrado en período de prueba y su empleo se declarara vacante temporal mientras dura el período de prueba.*
- *ARTÍCULO 2.2.6.24 Periodo de prueba. Se entiende por período de prueba el tiempo durante el cual el empleado demostrará su capacidad de adaptación progresiva al cargo para el cual fue nombrado, su eficiencia, competencia, habilidades y aptitudes en el desempeño de las funciones y su integración a la cultura institucional. El período de prueba deberá iniciarse con la inducción en el puesto de trabajo.*
- *ARTÍCULO 2.2.6.25 Nombramiento en periodo de prueba. La persona no inscrita en la carrera que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba por un término de seis (6) meses. Aprobado dicho período por obtener calificación satisfactoria en el ejercicio de sus funciones, el empleado adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscrito en el Registro Público de la Carrera Administrativa.*

*Si no lo aprueba, una vez en firme la calificación, su nombramiento deberá ser declarado insubsistente por resolución motivada del nominador.*

Sobre el mismo tema, a través del Concepto 158611 de 2022, el Departamento Administrativo de la Función Pública, se pronuncia de la siguiente manera:

*De acuerdo con la normativa anterior, el empleado con derechos de carrera que supera un concurso en otra entidad, e inicia su período de prueba de 6 meses, tiene derecho a*

que la entidad donde es titular de derechos de carrera declare la vacancia temporal de su empleo titular, con el fin de proveerlo temporalmente mediante encargo o nombramiento provisional.

Conforme a lo anterior y para dar respuesta a su consulta, la entidad podrá realizar la declaratoria de vacancia temporal del empleo titular mientras se supera el período de prueba en otra entidad, teniendo en cuenta que es un derecho que permite a los empleados de carrera conservar la titularidad y los derechos de su empleo mientras adquieren los derechos de carrera sobre el nuevo empleo.

**Durante el término que dure tal vacancia temporal no procede la liquidación de los elementos salariales y prestacionales, lo que significa que la relación laboral está suspendida, hasta tanto se supere el período de prueba y se tome una decisión con respecto a la continuidad en dicho cargo.** Por el contrario, en la nueva entidad, a partir del momento de la posesión en período de prueba inicia un nuevo conteo para efectos de la liquidación de elementos salariales y prestacionales.

La vacancia temporal para desempeñar empleo en período de prueba tiene una duración de 6 meses después de los cuales, el empleado debe decidir si quiere continuar en dicho empleo o regresar a su cargo anterior.

En el caso que el empleado decida continuar en la nueva entidad, después de los 6 meses de período de prueba, debe renunciar a la entidad anterior la cual, liquidará los elementos salariales y prestacionales que se hubieran causado, hasta la fecha anterior al inicio del período de prueba o que a pesar de no haberse causado admitan pago proporcional, tales como: vacaciones, prima de vacaciones, bonificación por recreación, bonificación por servicios prestados y prima de servicios.

Por otro lado, en virtud de la autonomía administrativa de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y en ejercicio de su facultad para diseñar e implementar programas de bienestar dirigidos a sus servidores públicos, se expidió la **Resolución No. 379 de 2024**, modificada por la **Resolución No. 805 de 2025**, mediante la cual se establecieron los términos y condiciones para el otorgamiento de apoyos educativos como estímulo institucional. Estos apoyos se enmarcan en los planes de Bienestar Social e Incentivos, con el propósito de facilitar el acceso a la educación formal tanto para los servidores públicos de la entidad como, en algunos casos, para sus núcleos familiares, contribuyendo así a su desarrollo personal y profesional.

Dicha resolución reglamentó el procedimiento, los requisitos y los compromisos derivados del beneficio, estableciendo en su artículo 10 los compromisos que deben asumir los beneficiarios. En particular, se dispone que los servidores que accedan al apoyo educativo deben suscribir un acta de compromiso, la cual debe incluir, entre otros aspectos, **la obligación de permanecer vinculados a la ADR por un período igual al tiempo durante el cual recibieron el beneficio, contado a partir de la finalización del semestre o periodo académico financiado.**

Este compromiso no solo responde a una lógica de reciprocidad institucional, sino que también tiene fundamento en los principios de eficiencia administrativa, responsabilidad en el uso de los recursos públicos y planeación del talento humano, consagrados y desarrollados por la normativa

sobre la función pública. Así, se garantiza que los recursos asignados cumplan efectivamente su finalidad y se evite su utilización en favor de servidores que no continúan prestando sus servicios a la entidad.

Teniendo en cuenta lo establecido en las consideraciones previamente expuestas, a continuación, se procede a dar respuesta individual y fundamentada a cada uno de los interrogantes planteados:

- **¿Es jurídicamente viable el otorgamiento de un apoyo educativo a un servidor público que, durante el semestre correspondiente, se encuentra en periodo de prueba en otra entidad del Estado?**

Desde el análisis jurídico, **no resulta viable** el otorgamiento de un apoyo educativo a un servidor público que, durante el semestre correspondiente, se encuentra en **periodo de prueba en otra entidad estatal**, por las siguientes razones.

Como bien se ha mencionado, el servidor **José Jerez Jaimes**, quien ostenta derechos de carrera administrativa en la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), fue nombrado en periodo de prueba en la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas**, en el cargo de Profesional Especializado, código 2028, grado 24. Como consecuencia de dicho nombramiento, su cargo en la ADR fue declarado en **vacancia temporal**, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015, lo cual implica una **suspensión en el ejercicio efectivo de funciones** en la entidad de origen, aunque se mantenga un vínculo formal de carácter administrativo.

Esta figura de vacancia temporal produce efectos jurídicos relevantes: si bien el servidor conserva su derecho de carrera en la ADR, **no se encuentra en servicio activo**, condición exigida expresamente por el programa de apoyos educativos para acceder a sus beneficios.

Además, como sea dejado claro, el periodo de prueba reviste un carácter evaluativo, transitorio y no definitivo, durante el cual se verifica si el servidor cumple con las competencias y el desempeño requerido para ser incorporado en propiedad en el nuevo cargo. Este periodo representa un tránsito institucional que interrumpe materialmente la prestación de servicios en la entidad de origen, haciendo inviable el acceso a beneficios institucionales que están diseñados para fortalecer el desarrollo profesional del talento humano en servicio activo y efectivo dentro de la entidad otorgante.

Por tanto, la combinación de la vacancia temporal, la falta de prestación del servicio activo en la ADR y la naturaleza provisional del periodo de prueba en otra entidad, configuran un escenario que impide jurídicamente el otorgamiento del apoyo educativo solicitado, sin perjuicio de que el servidor, una vez reincorporado a la ADR en condiciones de actividad plena, pueda postularse nuevamente a futuros beneficios conforme a la normativa vigente.

- **¿Debe un servidor público reintegrar los recursos recibidos como apoyo educativo si incumple con el compromiso de permanencia establecido en el acta suscrita con**

**la ADR, al encontrarse en comisión o periodo de prueba en otra entidad durante dicho lapso?**

Sí, el servidor público está jurídicamente obligado a reintegrar los recursos recibidos como apoyo educativo en caso de incumplimiento del compromiso de permanencia laboral pactado en el acta suscrita con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Esta obligación se encuentra expresamente consagrada en el literal a) del artículo 10 de la Resolución No. 379 de 2024, modificada por la Resolución No. 805 de 2024, el cual establece que **los beneficiarios deberán permanecer vinculados laboralmente a la ADR por un período equivalente al tiempo durante el cual recibieron el beneficio, contado a partir de la finalización del semestre académico financiado.**

La firma del acta de compromiso constituye una manifestación voluntaria de la voluntad del servidor, que da lugar a una obligación con efectos jurídicos vinculantes. En tal sentido, la inobservancia de dicha obligación genera consecuencias legales, entre ellas, la devolución total o proporcional de los recursos asignados, en atención a la naturaleza condicionada del beneficio y a los principios que rigen la función pública y el uso de los recursos del Estado.

Desde el punto de vista jurídico, la permanencia activa del servidor en la entidad durante el periodo comprometido es un requisito esencial para justificar la legalidad del gasto público. Su incumplimiento, sea por renuncia, traslado, comisión o vinculación en periodo de prueba en otra entidad, interrumpe el vínculo funcional requerido y configura una causal objetiva de restitución de los recursos.

En consecuencia, el servidor que incumple el compromiso de permanencia activa pierde el derecho a conservar el apoyo educativo otorgado, y la entidad se encuentra facultada para adelantar las gestiones correspondientes tendientes al **reintegro de los recursos públicos**, con el fin de garantizar la protección del patrimonio institucional y la correcta ejecución de sus programas de bienestar.

Con base en los anteriores argumentos respondemos a los interrogantes y problema jurídico formulado.

Cordialmente,

**AMANDA LUCIA CAMARGO**

Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Paola Valbuena- Abogada Junior- Andrés Briceño Lawyers  
Revisó: Rafael Bermúdez- Abogado Junior- Andrés Briceño Lawyers  
Aprobó: Andrés Briceño- Director Jurídico- Andrés Briceño Lawyers