**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

**CONCEPTO 013561**

**REF: REGIMEN DISCIPLINARIO**Comité de convivencia – Acoso Laboral

En atención a su comunicación de la referencia, en la cual eleva consulta referente al  comité de convivencia, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Sea lo primero señalar que, en relación a la competencia para atender quejas por acoso  laboral, es preciso indicar que la Ley [1010](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=18843#1010)de 20061, establece lo siguiente:

***“ARTÍCULO***[***1***](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=18843#1)***.****- Objeto de la ley y bienes protegidos por ella. La presente ley tiene por objeto definir,  prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato  desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre  quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública.*

*Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la  libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre  quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa.”*

***ARTÍCULO***[***2***](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=18843#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:*

***Maltrato laboral****. Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual  y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o  ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes  participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar  la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral.*

***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.*

*Discriminación laboral: todo trato diferenciado por razones de raza, género, edad, origen familiar o  nacional, credo religioso,*

***Entorpecimiento laboral:****toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el trabajador o empleado. Constituyen acciones de  entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos,  documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de  correspondencia o mensajes electrónicos.*

***Inequidad laboral:****Asignación de funciones a menosprecio del trabajador.*

***Desprotección laboral****: Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del  trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos  de protección y seguridad para el trabajador.”*

De conformidad con la normativa transcrita, se entiende por acoso laboral toda conducta  persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado o 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.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, mediante Resolución [652](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=161738#652)de 20122, estableció que  las entidades públicas y empresas privadas deberán contar con Comités de Convivencia  Laboral que tendrán las siguientes funciones:

***“ARTÍCULO***[***6***](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=161738#6)***. Funciones del Comité de Convivencia Laboral.****El Comité de Convivencia Laboral  tendrá únicamente las siguientes funciones:*

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.*

1. *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.*
2. *Hacer seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes involucradas en la queja,  verificando su cumplimiento de acuerdo con lo pactado.*
3. *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.*
4. *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.*
5. *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.*
6. *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.”*

Teniendo en cuenta lo anterior el comité de convivencia deberá laborar informes  trimestrales sobre la gestión del Comité que incluya estadísticas de las quejas,  seguimiento de los casos y recomendaciones, lo cual en la normatividad no se evidencia  términos para resolver cada situación, toda vez que la entidad deberá ser lo más diligente  posible.

Al respecto, la Ley [1123](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#1123)de 2007, por la cual se establece el Código Disciplinario del  Abogado, señala lo siguiente:

***“ARTÍCULO***[***29***](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#29)***. INCOMPATIBILIDADES****. No pueden ejercer la abogacía, aunque se hallen  inscritos:*

1. *Los servidores públicos, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su  cargo o cuando el respectivo contrato se los permita. Pero en ningún caso los abogados contratados  o vinculados podrán litigar contra la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la  esfera administrativa a que pertenezca la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios,  excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en  ejercicio de sus funciones.*

***PARÁGRAFO.****Los abogados titulados e inscritos que se desempeñen como profesores de  universidades oficiales podrán ejercer la profesión de la abogacía, siempre que su ejercicio no  interfiera las funciones del docente. Así mismo, los miembros de las Corporaciones de elección  popular, en los casos señalados en la Constitución y la ley.”*

*“(...)”*

*“5. Los abogados en relación con asuntos de que hubieren conocido en desempeño de un cargo  público o en los cuales hubieren intervenido en ejercicio de funciones oficiales. Tampoco podrán  hacerlo ante la dependencia en la cual hayan trabajado, dentro del año siguiente a la dejación de su  cargo o función y durante todo el tiempo que dure un proceso en el que hayan intervenido.”  (Destacado fuera del texto)*

La Corte Constitucional en sentencia C-1004 del 22 de noviembre de 2007, Magistrado  Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, al estudiar la demanda de  inconstitucionalidad contra el Artículo [29](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#29)numeral 1 parágrafo de la Ley 1123 de 2007,  señaló:

*“14.- Como se desprende de la lectura del Artículo en mención, no pueden ejercer la profesión de  abogacía - aun cuando se encuentren inscritas y en uso de licencia - aquellas personas que ostenten  la calidad de****servidores públicos****. Lo establecido en el numeral primero del Artículo 29 representa  la****regla general****y tiene como destinatarios a los****servidores públicos****. El parágrafo, configura,  entretanto, la****excepción****y se aplica a los****servidores públicos que además sean docentes de  universidades oficiales****.*

*La regla general consiste, por consiguiente, en que a los servidores públicos no se les permite prima  facie ejercer la profesión de abogacía, así estén debidamente inscritos y quieran hacerlo en uso de  licencia. Únicamente pueden los servidores públicos ejercer la profesión de abogacía cuando deban  hacerlo por función de su cargo o cuando el respectivo contrato se los permite. Se les prohíbe de  manera terminante a los servidores públicos litigar contra la Nación, el Departamento, el Distrito o el  Municipio dependiendo del ámbito de la administración a que se suscriba la entidad o el  establecimiento al que estén vinculados estos servidores públicos. No obstante, lo anterior, se  permite a los servidores públicos litigar en causa propia y fungir como abogados de pobres.*

*15.- Puede afirmarse hasta aquí, que lo establecido en el numeral primero del Artículo 29 cumple  varios propósitos, pero se orienta, en particular, a asegurar la dedicación exclusiva de los servidores  públicos al ejercicio de sus funciones. Lo anterior concuerda con lo dispuesto, a su turno, por el  numeral 11 del Artículo 34 del Código Disciplinario Único de conformidad con el cual es deber de los  servidores públicos “[d]edicar la totalidad del tiempo reglamentario de trabajo al desempeño de las  funciones encomendadas, salvo las excepciones legales.” De este modo, se restringe el ejercicio  privado de la profesión bajo la aplicación del principio de eficacia, pero también en consideración de  los principios de neutralidad e imparcialidad en el sentido de asegurar la dedicación exclusiva de los  servidores públicos al ejercicio de sus funciones y, por otro lado, impedir que los servidores públicos  profesionales de la abogacía - que estén debidamente inscritos - incurran en situaciones que puedan  originar conflictos de intereses.*

*Lo anterior se hace evidente cuando se repara en el énfasis que pone el mismo numeral primero del  Artículo 29 al decir que “en ningún caso los abogados contratados o vinculados podrán litigar contra  la Nación, el departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca  la entidad o establecimiento al cual presten sus servicios.” De ahí se infiere la preocupación de la Ley  en diseñar un régimen de incompatibilidades en el que se plasmen exigencias y cautelas con el fin de  evitar, en la medida de lo factible, producir situaciones que pongan en riesgo la actuación eficaz,  objetiva, imparcial e independiente de los servidores públicos.*

*“ (...)”*

 *20.- A partir de lo expuesto hasta este momento, pueden efectuarse, entonces, las siguientes  distinciones: (i) el numeral 1 del Artículo*[*29*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#29)*de la Ley 1123 de 2007 trae consigo una regla general en  materia de incompatibilidades para los abogados inscritos que al mismo tiempo sean servidores (as)  públicos (as) y es que, en principio, no pueden litigar, así tengan la licencia para ello. (ii) El mismo  numeral prevé para todos (as) los (as) servidores (as) públicos (as) sin excepción ciertas salvedades  que de presentarse los (las) habilitarían para ejercer su profesión de abogacía cuando: (a) lo deban  hacer en función de su cargo; (b) el respectivo contrato se los permita; (c) litiguen en causa propia;  (d) obren como abogados de pobres. (Destacado fuera del texto)*

*21.- A las anteriores excepciones que se aplican a favor de todos (as) los (as) servidores (as)  públicos (as) se agrega una excepción – prevista en el parágrafo del numeral primero del Artículo 29  – cuyas destinatarias son todas las personas profesionales de la abogacía tituladas e inscritas que se  desempeñen como profesores (as) de universidades oficiales. La excepción que regula la norma  demandada corresponde al desarrollo de la potestad de la Legislación para regir los distintos  aspectos de la vida social y, en este caso específico, las faltas disciplinarias, sanciones y  procedimiento a que se sujetan las personas profesionales de la abogacía.*

*Como lo mencionó la Corte en párrafos precedentes, el propósito del numeral 1 del Artículo*[*29*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#29)*de la  Ley 1123 de 2007 fue asegurar la dedicación exclusiva de los (las) servidores (as) públicos (as) al  ejercicio de sus funciones y, en tal sentido, obtener una actuación eficaz y eficiente encaminada a  garantizar la protección del interés general así como tendiente a impedir, en la medida de lo factible,  producir situaciones de conflicto de intereses que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e  independencia con que debe obrar todo (a) servidor (a) público (a) sin que la norma establezca una  camisa de fuerza para que en ciertas circunstancias, la persona que obra en calidad de servidora  pública, que a la vez posee el título de profesional en abogacía, pueda litigar con algunas  restricciones.*

*(...)”*

De acuerdo con el análisis de la Corte Constitucional, históricamente se ha previsto la  necesidad de restringir a las personas que ostentan la calidad de servidores públicos, el  ejercicio privado de su profesión, así como se les ha impedido ejercer más de un cargo  público. Lo anterior con el fin de asegurar la dedicación exclusiva de los servidores  públicos al ejercicio de sus funcione, bajo la aplicación de los principios de eficacia,  neutralidad e imparcialidad y también para impedir que los servidores públicos  profesionales de la abogacía, que estén debidamente inscritos, incurran en situaciones  que puedan originar conflictos de intereses. Para todos los servidores públicos se prevén  ciertas salvedades que de presentarse los habilitarían para ejercer su profesión de  abogacía cuando: (a) lo deban hacer en función de su cargo; (b) el respectivo contrato se  los permita; (c) litiguen en causa propia; (d) obren como abogados de pobres en ejercicio  de sus funciones.

Ahora bien, en cuanto a la calidad de los contratistas de prestación de servicios, el  Consejo de Estado mediante Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de Mayo 10  de 2001, Radicación No. 1.344, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce,  señaló:

*“La vinculación jurídica derivada del contrato de prestación de servicios es diferente de la que emana  de la relación laboral de origen contractual con los trabajadores oficiales. En efecto, el de prestación  se refiere a actividades relacionadas con la administración y funcionamiento de la entidad; el  contratista es autónomo para ejecutar el contrato; no se causan prestaciones sociales y no responde  disciplinariamente -Sentencia C-280/96, mientras que el trabajador oficial, en su orden, labora en la  construcción y sostenimiento de obras públicas o está vinculado a una empresa industrial o comercial  del Estado; está, por esencia, subordinado a la administración; las prestaciones sociales le son  consustanciales y responde disciplinariamente.*

*De los presupuestos de la definición legal y de los elementos analizados, se concluye que  particulares que colaboran con el Estado mediante un contrato de prestación de servicios o cualquier  otro, tipificado en la ley 80 de 1993 o producto de la autonomía de la voluntad, no están subsumidos  en el contexto de la función pública, ni son, por tanto, servidores públicos y, por lo mismo, no reciben  "asignación" en los términos establecidos, lo que hace imposible aplicarles el régimen de estos.”  (Subrayado nuestro)*

De acuerdo con las sentencias anteriormente citadas, se concluye que los contratistas no  tienen la calidad de servidores públicos. Los contratistas, como sujetos particulares, no  pierden su calidad de tales porque su vinculación jurídica a la entidad estatal no les  confiere una investidura pública, pues si bien por el contrato reciben el encargo de realizar  una actividad o prestación de interés o utilidad pública, con autonomía y cierta libertad  operativa frente al organismo contratante, ello no conlleva de suyo el ejercicio de una  función pública.

Ahora bien, la jurisprudencia también ha señalado que el contratista se constituye en un  colaborador de la entidad estatal con la que celebra el contrato administrativo para la  realización de actividades que propenden por la utilidad pública, pero no en calidad de  delegatario o depositario de sus funciones. Contrario sería cuando por virtud del contrato,  el particular adquiere el carácter de concesionario, administrador delegado o se le  encomienda la prestación de un servicio público a cargo del Estado, el recaudo de  caudales o el manejo de bienes públicos, actividades éstas que necesariamente llevan al  traslado de la función pública y, por lo mismo, el particular adquiere, transitoria o  permanentemente, según el caso, la calidad de servidor público. Por lo tanto, para  determinar si el particular obtiene o no la condición de servidor público es necesario  verificar la naturaleza jurídica de la actividad desarrollada por aquél, en cuanto  únicamente cuando se le transfiere la realización de funciones públicas se encuentra  cobijado con dicha cualificación, no así en el evento de ejecutar una labor simplemente  material.

En ese sentido, si bien la persona vinculada mediante contrato de prestación de servicios  no ostenta la calidad de servidor público, esta Dirección Jurídica considera que dicho  contratista no podrá ejercer la abogacía, es decir, no podrá litigar en relación con asuntos  en los cuales hubieren intervenido en ejercicio de funciones oficiales. Tampoco podrán  hacerlo ante la dependencia en la cual hayan trabajado, dentro del año siguiente a la  dejación de su cargo o función y durante todo el tiempo que dure un proceso en el que hayan intervenido, de conformidad con lo señalado en el Artículo [29](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=22962#29)de la Ley 1123 de  2007.

Igualmente, según lo establece el Código Disciplinario del abogado previamente citado,  en ningún caso los abogados contratados o vinculados, podrán litigar contra la Nación, el  departamento, el distrito o el municipio, según la esfera administrativa a que pertenezca la  entidad o establecimiento al cual presten sus servicios, excepto en causa propia y los  abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus  funciones.

De lo anterior se puede concluir que, los abogados que actúen como contratista no  podrán dentro de su ejercicio 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 si  estos no hacen parte de la conformación del comité de convivencia.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del  sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me  permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>  podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta  Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo [28](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/norma.php?i=41249#28)del Código de  Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**ARMANDO LÓPEZ CORTES**

**Director Jurídico**

Proyectó. Daniel Herrera Figueroa

Revisó: Armando López Cortes

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

**NOTAS DE PIE DE PÁGINA**

1*“Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo.”*

*2“Por la cual se establece la conformación y funcionamiento del Comité de Convivencia Laboral en entidades públicas y empresas privadas y se dictan otras  disposiciones”*