



Departamento Administrativo de la Función Pública

Concepto 035611

Fecha: 19/01/2024

Bogotá D.C.

REF.: Tema: EMPLEO **Subtemas:** Modificación Manual de funciones **Radicado:** 20232061094492 de fecha 11 de diciembre de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, en la cual plantea los siguientes interrogantes:

Solicito amablemente asesoría en el siguiente caso: Actualmente estoy nombrado en carrera administrativa, como auxiliar administrativo de la secretaria de hacienda del Municipio de Betulia Antioquia, (resolución 7184 del 27/07 del 2020 CNSC), la administración efectuó modificación a la planta de personal y el manual específico de funciones, argumentando que la actual registra inconsistencias según el 2 considerando del decreto 179, mediante este decreto me notifican nuevo nombramiento, en donde paso de planta de cargos específica a planta de cargos global, paso del grado 18 al grado 02.

¿Debo aceptar el nombramiento con los cambios planteados? O debo continuar con el nombramiento actual, teniendo en cuenta que el verdadero propósito es crear tres nuevos cargos a un mes de terminar el mandato.

Me permito manifestarle lo siguiente:

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.

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

La Ley 909 de 2004² modificada por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012³, establece sobre las reformas a la planta de personal:

“ARTÍCULO 46. REFORMAS DE PLANTAS DE PERSONAL. *Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.*

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal. Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.”

Adicionalmente, el Decreto 1083 de 2015⁴, dispone:

“ARTÍCULO 2.2.12.1. *Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.*

PARÁGRAFO. *Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.*

PARÁGRAFO 2. *La administración antes de la expedición del acto administrativo que adopta o modifica las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y su justificación, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las*

modificaciones o actualizaciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo

ARTÍCULO 2.2.12.2. *Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:*

- 1. Fusión, supresión o escisión de entidades.*
- 2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*
- 3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*
- 4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*
- 5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*
- 6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*
- 7. Introducción de cambios tecnológicos.*
- 8. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.*
- 9. Racionalización del gasto público.*
- 10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.*

PARÁGRAFO 1. *Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general.*

Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad, no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales.

ARTÍCULO 2.2.12.3. *Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:*

- 1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
- 2. Evaluación de la prestación de los servicios.*
- 3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”.*

De acuerdo con lo normativa trascrita, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deben motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración

y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, de tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en:

La creación o supresión de empleos, con ocasión entre otras causas, de fusión, supresión o escisión de entidades.

Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.

Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo.

Introducción de cambios tecnológicos.

Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.

Racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En consecuencia, si el estudio técnico respectivo derivó en la necesidad de suprimir algunos cargos y/o la creación de otros, dicha circunstancia deberá estar contenida en dicho estudio técnico y se plasmará en los actos administrativos que den cuenta de la modificación de la planta de personal, en los que, en todo caso, se deberán atender las normas de carrera administrativa.

Por consiguiente, las condiciones para realizar estas reformas de personal (creación y/o supresión de empleos), son:

La expedición de la reforma por la autoridad competente, cuya actuación es reglada y no discrecional ni infundada.

Debe estar motivada, fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración o basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestre.

En este orden de ideas, para efectuar la reforma de personal la Administración debe basarse en las condiciones antes descritas.

Por consiguiente, todo proceso de reestructuración lleva consigo el desarrollo de actividades esencialmente técnicas, las cuales deben ser planeadas y estructuradas para lograr el objetivo final, es decir, el mejoramiento del desempeño institucional y otras de carácter formal relacionadas con el trámite de la reforma.

En tal sentido, para la creación y supresión de empleos la Administración debe contar previamente con un estudio técnico en el cual se sustenten las necesidades del servicio y/o las razones de reorganización administrativa que propendan por la modernización de la institución, ajustándolo al desarrollo y la implementación de nuevos planes, programas, proyectos o funciones de la entidad y presupuesto, teniendo en cuenta criterios tales como: la misión y visión de la entidad; los objetivos, productos y/o servicios, así como, los procesos misionales técnicos y de apoyo.

Al respecto, el literal l), artículo 41 de la Ley 909 de 2004 establece como causal de retiro del servicio, entre otras, la supresión del empleo.

A su vez, el artículo 44 al regular los derechos del empleado de carrera al que se le suprime el empleo, indica:

“ARTICULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.”

Conforme con lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que los empleados inscritos en carrera administrativa a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tienen derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, en el evento que no fuere posible podrán optar por ser reincorporados en empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia para adelantar el procedimiento de reestructuración de entidades en el nivel territorial, debe tenerse en cuenta que el artículo 315 de la Constitución Política, establece frente a las atribuciones de los alcaldes lo siguiente:

“ARTÍCULO 315. SON ATRIBUCIONES DEL ALCALDE:

(...)

7. *Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado". (...)* (Subrayado nuestro)

De igual forma, es pertinente señalar que esta Dirección ha sido consistente en señalar que, en el marco de la modificación de las plantas de personal, no es posible desmejorar las condiciones laborales de quienes se encuentran ejerciendo el empleo; esto quiere decir que, si bien la entidad u organismo público en virtud de las conclusiones de un estudio técnico puede suprimir unos cargos y crear otros con un grado salarial inferior, no se considera viable que afecte las condiciones salariales asignadas a los mismos.

De acuerdo con lo anterior los alcaldes pueden crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

Por consiguiente, se advierte que, según lo dispone la normativa vigente sobre la materia, el alcalde municipal tiene la potestad para efectuar reformas a la planta de personal de las entidades que hacen parte del respectivo ente territorial, atendiendo los criterios previamente mencionados. No debe olvidarse que para quienes gozan de derechos de carrera administrativa, es decir aquellos que accedieron al empleo a través de un concurso de méritos, cuando son objeto de supresión debido a una reforma en la planta de personal, la Ley 909 de 2004 permite su incorporación, o reincorporación, o indemnización en los términos establecidos en dicha norma.

Finalmente, en lo que respecta a la provisión de las vacantes de empleos públicos, se precisa que la misma deberá realizarse según lo indicado en la Ley 909 de 2004, particularmente, atendiendo lo estipulado en sus artículos 23 y siguientes, observando en cada caso la naturaleza de cada uno de los empleos vacantes, así como si se trata de una vacancia temporal o definitiva.

Conforme a lo anteriormente expuesto y dando respuesta a las inquietudes planteadas en su consulta, sobre si debe aceptar el nombramiento con los cambios planteados, o continuar con el nombramiento actual, esta Dirección Jurídica considera que; de acuerdo con los documentos adjuntos a su consulta, el acto administrativo mediante el cual la administración efectuó modificación a la planta de personal y el manual específico de funciones (Decreto 179 de 2023), fue expedido con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales y conforme a los procedimientos previstos en las normas que regulan la materia; en tal sentido, goza de la presunción de legalidad y debe ser acatado por los destinatarios.

Lo anterior, sin perjuicio de la verificación del cumplimiento de los criterios expuestos en precedencia, particularmente en lo relativo a la imposibilidad de desmejorar las condiciones laborales de quienes se encuentran ejerciendo el empleo, y del derecho que les asiste a los particulares, de solicitar a la administración las aclaraciones que se consideren pertinentes y/o la posibilidad de demandar dicho acto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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. Harold Herreño Suarez

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 el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

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

Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió.