



FUNCIÓN PÚBLICA  
Decreto 1097 de 2008



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



\* 2 0 1 5 4 0 0 0 8 4 1 6 1 \*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20154000084161

Fecha: 19/05/2015 10:22:27 a.m.

Bogotá D.C.

Señores  
SINDICATO DE TRABAJADORES  
PÚBLICOS Y TRABAJADORES OFICIALES  
DE TURBO Y URABÁ  
SINETRATUR  
Calle 104ª N° 16-24  
Turbo - Antioquía.

Referencia: Consulta trasladada  
Radicado Interno No. 2015-206-008973-2 del 12/05/2015

Reciban un cordial saludo:

Me refiero a su comunicación reenviada a este Departamento Administrativo por el Doctor Álvaro Hernando Avila Beltran, Director de Atención al Ciudadano, Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana.

Sobre el particular me permito manifestarle en primer lugar, que de conformidad con lo establecido por el artículo 2º del decreto 188 de 2004, que modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP -, a esta entidad le compete formular políticas generales de Administración Pública, en especial en materias relacionadas con Empleo Público, Organización Administrativa, Control Interno y Racionalización de Trámites de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Sin embargo, el pasado 29 de Abril del 2015, esta Dirección Técnica respondió una consulta a la señora Yaneth Gonzalez Chala, con el radicado N° 20154000070241, la cual anexo por considerar que debe ser de su conocimiento, adicional a esto me permito señalarle que La Ley 909 de 2004, en su artículo 46, modificado por el artículo 228 del decreto Ley 19 de 2012, determina:

***“Artículo 228 Reformas de planta 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 razones de modernización de la Administración y basarse***

*en justificaciones o estudios técnicos que así lo 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."*

Es importante resaltar que el Departamento Administrativo de la función Pública carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan. Su competencia en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa en el nivel territorial, es únicamente la de brindar la asesoría que tales entidades estimen necesaria, no obstante si la Administración lo considera conveniente, puede solicitar al Departamento Administrativo asesoría y acompañamiento para la revisión del estudio técnico que realice y los proyectos de actos administrativos que del mismo se deriven. Las entidades territoriales no están obligadas a remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública, para su aprobación o concepto, la propuesta de reorganización institucional con los respectivos estudios técnicos.

En este sentido esta Dirección Técnica recomienda consolidar un documento (Estudio Técnico) que contenga al menos lo siguiente:

- Análisis de procesos.
- Análisis de la estructura.
- Evaluación de la prestación del servicio.
- Análisis de cargas de trabajo.
- Análisis de planta de personal.
- Análisis presupuestal.
- Análisis de escala salarial.

Para la elaboración del estudio técnico el Municipio puede acudir a la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, que de acuerdo al artículo 5 de la Ley 1551 de 2012, presta asesoría y apoya dichos procesos.

*"ARTÍCULO 5°. Dentro del marco de los principios de coordinación, complementariedad, sostenibilidad, economía y buen gobierno, los municipios contarán con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas.*

*Así mismo, la ESAP, apoyará al gobierno nacional en la gestión, promoción, difusión, desarrollo e implementación de las políticas públicas de buen gobierno y competitividad en los entes territoriales.*

**Los municipios de 5 y 6 categoría contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la ley 909, cuando los municipios así lo requieran.** (Subrayado nuestro).

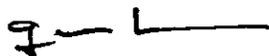
E igualmente se deben seguir los lineamientos de la Cartilla de Administración Pública No. 19, Guía de Modernización de Entidades Públicas, que contienen la metodología para la elaboración de estudios y/o justificaciones técnicas que soportan la modificación de plantas de personal, que puede ser consultada y descargada en nuestro portal web [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co), botón "Guías y Cartillas DAFP".

La administración tiene la facultad y la obligación de adecuar su funcionamiento y su estructura para garantizar la debida prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a su cargo, es por ello que la Constitución y la Ley le han concedido una serie de competencias encaminadas a crear, fusionar y suprimir los empleos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo demanden. La responsabilidad y manejo del proceso de reestructuración es exclusivo de la entidad territorial respectiva.

Así las cosas, las organizaciones pueden adelantar los correspondientes procesos de revisión, ajuste y actualización de los contenidos funcionales y definición de los respectivos perfiles ocupacionales de los empleos que conforman su planta de personal, de acuerdo con sus procesos misionales, estratégicos, apoyo y de evaluación y control, los que pueden o no obedecer a la supresión o creación de empleos. Sin embargo de acuerdo con la capacidad operacional y técnica de cada entidad, corresponderá a cada una determinar la pertinencia o no, para desarrollar dichas actividades mediante la celebración de contratos, siempre que se haga conforme a la normativa vigente en materia de contratación pública.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la Ley 1437 de 2011. Sentencia C-818/2011)

Cordialmente,



**OSWALDO GALEANO CARVAJAL**  
Coordinador Grupo de Desarrollo Básico y Social  
Dirección de Desarrollo Organizacional

Anexo Oficio 201540000070241 Con anexos, en (4) Cuatro Follos

 Hernando Daza Rodríguez  
400.4.9



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20154000070241

Fecha: 29/04/2015 04:29:25 p.m.

Bogotá D.C.

Señora  
YANETH GONZALEZ CHALA  
[gonzalezchala@hotmail.com](mailto:gonzalezchala@hotmail.com)

Referencia: Consulta sobre reestructuración Alcaldía de Turbo  
Radicado Interno No. 20159000076032 del 23/04/2015

Reciba un cordial saludo señora Yaneth:

Me refiero a su comunicación recibida a través del web master de este Departamento Administrativo, donde nos solicita le facilitemos el permiso o aprobación que le dio este departamento a la Alcaldía de Turbo para realizar modernización o reestructuración administrativa.

Al respecto me permito manifestarle que la Ley 909 de 2004, en su artículo 46, modificado por el artículo 228 del decreto Ley 19 de 2012, determina: **Reformas de planta 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 razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo 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.*

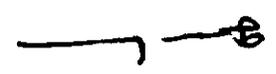
*Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública."*

Así mismo, es importante anotar que este Departamento Administrativo carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades territoriales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan. Su competencia en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa en el nivel territorial, es únicamente la de brindar la asesoría que tales entidades estimen necesaria.

No obstante, le informo que revisados los archivos de esta Dirección se encontró el oficio con radicado 20104000073781 del 28 de septiembre de 2010, donde de forma general se realizaron algunas observaciones al proceso de reforma organizacional de la Alcaldía de Turbo, el cual se anexa.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Inexequibilidad artículos que regulan el derecho de petición de la Ley 1437 de 2011. Sentencia C-818/2011)

Cordialmente,



**OSWALDO GALEANO CARVAJAL**  
Coordinador Grupo de Desarrollo Básico y Social  
Dirección de Desarrollo Organizacional

Anexo lo enunciado en tres (3) Folios

Hernando Daza Rodríguez  
400.4.9



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 20104000073781  
Fecha: 28/09/2010 07:08:05 p.m.

Bogotá D.C.,

Doctor  
EDGAR LARA LUNA  
Alcaldía de Turbo  
[Robindomingez77@hotmail.com](mailto:Robindomingez77@hotmail.com)  
KM 1 Vía Medellín Turbo  
Turbo, Antioquia.

Referencia: Reforma Organizacional Alcaldía de Turbo.  
Radicado interno: 2010-206-010376-2

Estimado doctor, reciba un atento saludo:

Me refiero al correo electrónico del 17 de septiembre de 2010, mediante el cual solicita concepto relacionado con la primera etapa del proceso de reforma organizacional de la Alcaldía de Turbo – Antioquia.

Al respecto me permito manifestarle que la Ley 909 de 2004, en su artículo 46, expresa:

*"(...) Toda modificación a las plantas de personal de los organismos o entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública".*

Adicionalmente es necesario aclarar que de conformidad con la Sentencia C-272 de 1999, de la Corte Constitucional en la que se declara la inexecutable de algunos apartes de la ley 443 de 1998, las entidades de orden territorial, como es el caso de la Alcaldía Municipal de Turbo - Antioquia, no están obligadas a remitir al Departamento Administrativo de la Función Pública, para su aprobación o concepto, las propuestas de reorganización institucional con los respectivos estudios técnicos.

De lo anteriormente expresado se deduce, que la competencia de este organismo, en tales materias, se circunscribe a los diferentes organismos y entidades que conforman la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, y respecto de los entes territoriales nuestra competencia se refiere, conforme al Decreto 188 de 2004, "por el cual se modifica la estructura el Departamento Administrativo de la Función Pública...", a brindar la asesoría y acompañamiento que estimen necesarias para adelantar los procesos de reestructuración.





Es pertinente señalar adicionalmente que la Constitución Política, en materia de creación de cargos en la Alcaldía Municipal, señala:

**"ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar 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." (Subrayo nuestro)

Por su parte, la Ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios," dispone en el artículo 91, en cuanto a las funciones del Alcalde:

"(...) D) En relación con la Administración Municipal:

(...) 4. **Crear, suprimir o fusionar** los empleos de sus dependencias, señalar 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.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro tempore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

(...) 7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración. (...) (Negrilla y subrayado nuestro).

Igualmente, el decreto 1227 del 21 de abril de 2005, "Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto-ley 1567 de 1998", determina:

**"Artículo 95.** 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. ...

**Artículo 96.** 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. ... (Subrayo nuestro)

**Artículo 97.** 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:





- 97.1. *Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
- 97.2. *Evaluación de la prestación de los servicios.*
- 97.3. *Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”.*

No obstante revisados los documentos remitidos por usted, me permito informarle que éstos merecen las siguientes observaciones y recomendaciones:

## 1. ESTUDIO TÉCNICO

En relación con la página 5 del estudio técnico del municipio, es necesario aclarar que la Guía de Modernización de Entidades Públicas es una herramienta que le permitirá a las entidades públicas asumir las responsabilidades en los procesos de ajuste institucional, adelantar la identificación de los entornos interno y externo, afectos de generar cambios que permitan el rediseño de los procesos, procedimientos y la distribución de las funciones. Por lo tanto la Guía es una metodología que facilitará el desarrollo del proceso de ajuste institucional, la cual no es de obligatorio cumplimiento.

Pero la obligatoriedad es pertinente respecto a los temas de análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios, evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos, elementos estos que podrán ser abordados con nuestra metodología o con cualquier otra disponible que sirva para tales efectos.

De otra parte, en el folio 5 se menciona que se definirán los estatutos internos de acuerdo con las normas que las regulan, se recomienda corregir este componente, pues los estatutos se predicen de las entidades descentralizadas y la reforma es del sector central de la Administración Municipal.

Se debe organizar el estudio en el análisis externo, en el sentido, de excluir los aspectos de estructura y planta, pues éstos deben correlacionarse con el análisis interno.

### 1.1 MARCO LEGAL

En este aspecto, se hace referencia textual a la Guía de Modernización de Entidades Públicas, es necesario colocar “Nota al Pie”, pues son textos copiados iguales.

En relación con las normas del manual específico de funciones y de competencias laborales se deben especificar dos disposiciones que son fundamentales: los decretos 785 y 2539 de 2005.

Si bien se hace una relación detallada de las normas, una vez revisadas y analizadas, se debe verificar si la institución pública está actuando conforme a ellas y proponer las reformas que sean necesarias a la regulación de la Alcaldía de Turbo-Antioquia.

### 1.2 ENTORNO POLÍTICO

En este aspecto, se recomienda revisar las orientaciones y decisiones de orden político que incidan sobre la Alcaldía de Turbo, como por ejemplo aspectos relacionados con el proceso de



descentralización, desconcentración o delegación administrativa, es así como, el tema del análisis de externalidades no debe señalarse, éste aspecto se debe abordar a través de las opciones prioritarias.

### 1.3 ENTORNO SOCIAL.

Este aspecto debe contener lo fundamental frente al esquema social del municipio de Turbo, evolución de la demanda de servicios y el nivel de satisfacción frente al servicio prestado. De otra parte, el aspecto de grupos sociales y dinámicas asociadas a las formas de apropiación territorial se recomienda que puede ser objeto del entorno socio-económico.

En relación con el tema de "condiciones de vida y niveles de desarrollo social", se menciona el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas que pasó del 72.1% al 64.1%, es importante revisar esta cifra, pues según el CENSO 2005, "Personas en NBI cabecera 57.49 % y resto 73.67 %".

### 1.4 ANALISIS FINANCIERO

Es loable el análisis financiero que se realiza, sin embargo se recomienda ampliar esta información, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Exposición de motivos
- Costos comparativos de la planta de personal actual frente a la propuesta
- Efectos sobre los gastos generales
- Concepto de la Secretaría de Hacienda
- Demas información requerida para viabilizar el proyecto
- Concepto o viabilidad presupuestal de la autoridad competente.

### 1.5 ESTRUCTURA

No es necesario copiar los modelos de estructuras que existen en la guía de modernización de entidades públicas, sino desarrollar este aspecto.

El modelo de organización que se proponga se recomienda que sea horizontal y flexible, que elimine las rigideces de las jerarquías tradicionales. Por lo tanto, ésta tiende a ser más ágil en la toma de decisiones, pues existe una mayor cercanía entre el nivel de decisión, el de ejecución y por ende se tiene mayor información oportuna y veraz.

Así entonces, la propuesta organizacional debe indicar y formular consideraciones y condiciones reales y viables para la puesta en práctica de la misma, de tal manera que sea un instrumento de aplicación y proyección institucional para el logro de los objetivos y la prestación efectiva, oportuna y eficiente de los servicios.

Resultados Censo General 2005-Necesidades Básicas Insatisfechas NBI- por total, cabecera y resto, según municipio y nacional 31 de diciembre de 2008- [http://www.dane.gov.co/censos/files/resultados/NBI\\_total\\_cab\\_resto\\_mpio\\_nal\\_31dic08.xls](http://www.dane.gov.co/censos/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_31dic08.xls)





La estructura plana identifica mejor las responsabilidades de las diferentes dependencias, lo cual hace que los encargados de las mismas se preocupen más por las posibles consecuencias de sus actuaciones, debido a que la toma de las decisiones está más cerca de las situaciones que ameritan su intervención. Ello redundará en el mejoramiento de la gestión institucional.

En consideración a lo anterior se recomienda presentar por parte del Municipio de Turbo una estructura muy flexible y horizontal que permita la atención de procesos y funciones Constitucionales por parte del Municipio en forma eficaz y eficiente.

## 2. CARGAS DE TRABAJO

Las cargas de trabajo, según la lista de anexos corresponde a la metodología con la cual se establecieron, debe indicarse que las cargas de trabajo, independientemente de la metodología que se utilice, para el caso de la generalidad de los empleados públicos, se calcula sobre la base de 167 horas/mes por empleado, dato que se obtiene según el siguiente procedimiento:

*Las 167 horas de trabajo en el mes, se calculan así: La jornada semanal de trabajo por empleado es de 44 horas semanales, (artículo 33 decreto 1042<sup>11</sup> de 1978, modificado por decreto 85 de 1986). Por lo cual, si se trabaja 5 días a la semana, correspondería trabajar cada día 8.8 horas.*

*El año tiene 365 días de los cuales se descuentan 52 domingos, 52 sábados, 18 días festivos y 15 días de vacaciones, dando 228 días realmente laborados al año, para un promedio de 19 días/mes. Entonces: 19 días/mes x 8.8 horas /día = 167 horas/mes.*

Se presentan las cargas de trabajo y los diferentes formularios de salida, pero no se efectúa la conclusión y argumentación de éstas.

En este aspecto es necesario revisar el formulario No 2, consolidado de personal requerido columna No 1, "Dependencia", dado que se debe señalar las dependencias propuestas y no las actuales.

<sup>11</sup> La sentencia C-1063 del 16 de agosto de 2000, expedida por la Corte Constitucional, se unificó la jornada laboral para los empleados públicos de los órdenes nacional y territorial. En esta sentencia la Corte consideró que el Decreto 1042 de 1978 era aplicable a los empleados públicos del orden territorial, ya que este Decreto adiciona el Decreto 2400 de 1968, y el artículo 87 de la Ley 443 de 1998 dispuso que este Decreto y las normas que lo modificaran, sustituyeran o adicionaran se aplicarían a dichos empleados.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada máxima legal para los empleados públicos nacionales es de 44 horas a la semana, y de lo establecido en el artículo 21 de la misma norma se infiere que los empleos de tiempo completo tienen una jornada diaria de 8 horas, jornada esta aplicable a los empleados públicos territoriales, en virtud de la sentencia C-1063 de 2000.





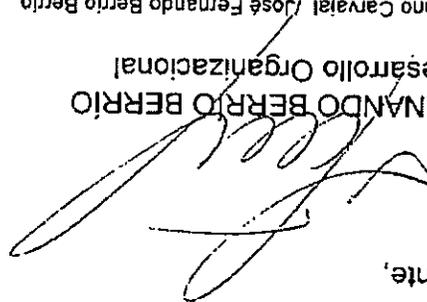
### 3. MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES

Se recomienda que se adjunte el documento que contiene el manual, pues no se pueden crear empleos que no tengan funciones detalladas. Por lo tanto, se recomienda revisar la metodología para la elaboración del mismo, la cual puede ser consultada en la página Web de este organismo: [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co), en el link de publicaciones: "Instructivo para establecer o ajustar el manual específico de funciones y de competencias laborales".

Así mismo, se recomienda que, producto del estudio técnico, actos administrativos de estructura y planta de personal, que expida la autoridad competente, deben guardar plena congruencia con el estudio técnico respectivo, los cuales deben ser remitidos para revisión.

Finalmente, debo reiterarle nuestra disposición para continuar brindándole la asesoría y acompañamiento que estimen pertinente a efectos de culminar satisfactoriamente el proceso de reforma organizacional de ese Municipio.

Cordialmente,

  
JOSE FERNANDO BERRIO BERRIO  
Director Desarrollo Organizacional

Oswaldo Galeano Carvajal / José Fernando Berrío Berrío  
DDO/400/2010-206-010376-2

