

FUNCIÓN PÚBLICA

JUNIO 2018

---

# Guía de rediseño para entidades del orden territorial

---

VERSIÓN 2

DIRECCIÓN DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL



FUNCIÓN PÚBLICA  
Departamento Administrativo de la Función Pública



FUNCIÓN PÚBLICA



# Guía de rediseño para entidades del orden territorial



VERSIÓN 2  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA  
JUNIO 2018



**Liliana Caballero Durán**

Directora

**Fernando Augusto Medina Gutiérrez**

Subdirector

**Ángela María González Lozada**

Secretaria General

**Alejandro Becker Rojas**

Director de Desarrollo Organizacional

**Juliana Torres Quijano**

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

**Francisco Camargo Salas**

Director de Empleo Público

**María del Pilar García González**

Directora de Gestión y Desempeño  
Institucional

**Fernando Augusto Segura Restrepo**

Director de Participación, Transparencia y  
Servicio al Ciudadano

**Claudia Hernández León**

Directora Jurídica

**Luz Stella Patiño Jurado**

Jefe de Oficina de Control Interno

**Roger Alonso Quirama García**

Jefe Oficina de Tecnología de la  
Información y las Comunicaciones

**Diana María Bohórquez Losada**

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

**Sonia Stella Romero Torres**

Jefe Oficina Asesora de Planeación

**Elaborado por:**

Alba Maritza De Guzmán Sierra

Oswaldo Galeano Carvajal

Natalia Mayorga Bohórquez

Maria Angélica Moreno Carvajal

Jaime Andrés Urazán Leal

**Coordinación Editorial**

Carolina Mogollón Delgado

Dirección de Gestión del Conocimiento

**Diseño y Diagramación**

Susana Bonilla Guzmán

Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo  
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

# Tabla de Contenido

PRESENTACIÓN .....	6
--------------------	---

FASES PARA DISEÑAR O REDISEÑAR UNA ENTIDAD DEL ORDEN TERRITORIAL .....	7
---	---

<b>1. FASE PREVIA: ACUERDO INICIAL DE DISEÑO.....</b>	<b>7</b>
---	----------

---

<b>2. FASE DE DIAGNÓSTICO .....</b>	<b>10</b>
-------------------------------------	-----------

2.1 Marco legal .....	11
-----------------------	----

Normas generales: .....	12
-------------------------	----

2.2 Rol institucional .....	13
-----------------------------	----

2.3 Misión u objeto social.....	13
---------------------------------	----

2.4 Identificación y análisis de las funciones generales .....	13
--	----

2.5 Análisis de capacidades y entornos .....	14
--	----

---

<b>3. FASE DE DISEÑO .....</b>	<b>17</b>
--------------------------------	-----------

3.1 Validación del acuerdo inicial de diseño.....	17
---	----

3.2 Arquitectura institucional.....	17
-------------------------------------	----

3.3 Análisis financiero .....	18
-------------------------------	----

3.4 Análisis de procesos .....	20
--------------------------------	----

3.5 Metodologías para la revisión y análisis de procesos .....	22
--	----

3.6 Evaluación de la prestación del servicio .....	24
--	----

3.7 Cadena de valor .....	26
3.8 Estructura administrativa.....	27
3.9 Definición de perfiles y necesidades de personal .....	32
3.10 Elaboración propuesta planta de personal .....	45
<hr/>	
<b>4. FASE DE IMPLEMENTACIÓN.....</b>	<b>56</b>
4.1 Modelos de actos administrativos .....	56
4.2 Estructura.....	56
<hr/>	
<b>5. SUPRESIÓN Y LIQUIDACIÓN DE ENTIDADES .....</b>	<b>59</b>
<b>6. GLOSARIO.....</b>	<b>64</b>
<b>7. REFERENCIAS.....</b>	<b>69</b>

# Índice de tablas

Tabla 1. Identificación de procesos actuales de la entidad.....	22
Tabla 2. Análisis de procesos por opciones prioritarias .....	24
Tabla 3. Vista "Formulario 1. Desde identificación del proceso hasta requisitos del responsable (cargas de trabajo) .....	37
Tabla 4. Vista cálculo de actividades por mes .....	38
Tabla 5. Vista formulario No. 1 cálculo de tiempos.....	43
Tabla 6. Vista formulario No. 1 diligenciado.....	44
Tabla 7. Vista formulario No. 2 diligenciado .....	45
Tabla 8. Comparativo planta de personal actual y planta propuesta.....	46
Tabla 9. Requisitos mínimos para nivel jerárquico y categoría de la respectiva entidad.....	51

# Índice de figuras

Figura 1. Mapa de procesos de un municipio.....	25
Figura 2. Ejemplo de la cadena de valor.....	28
Figura 3. Estructura funcional.....	29
Figura 4. Estructura matricial .....	31
Figura 5. Estructura territorial o geográfica .....	32
Figura 6. Modelo de estructura administrativa con cuatro (4) dependencias.....	57
Figura 7. Modelo de estructura administrativa con cinco (5) dependencias.....	58
Figura 8. Modelo de estructura administrativa con cinco (5) dependencias.....	59

# Presentación

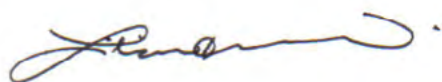
Función Pública tiene a cargo la formulación, instrumentalización, difusión, asesoría y evaluación de políticas públicas relativas a la modernización del Estado colombiano y al Buen Gobierno tales como: reformas organizacionales, fortalecimiento institucional, control interno, racionalización de trámites, gestión del empleo público, rendición de cuentas y control social, entre otras funciones directamente relacionadas con el cumplimiento de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo.

La Dirección de Desarrollo Organizacional de Función Pública analiza los resultados, efectos e impactos de la simplificación de los procesos organizacionales y la planeación institucional para el mejoramiento de los productos, bienes y servicios de las entidades públicas del orden nacional y territorial.

La presente actualización de la herramienta de diseño y rediseño institucional del orden territorial se formula para apoyar la efectiva implementación del modelo integrado de planeación y gestión –MIPG y se enmarca en los lineamientos de una de las dimensiones del modelo: “Gestión con valores para resultados” y se enfoca en lo que corresponde a los aspectos relevantes para una adecuada operación de la organización.

Este documento explica las fases para diseñar o rediseñar una entidad del orden territorial, teniendo cuenta cuatro momentos del proceso de fortalecimiento organizacional: 1. Inicio, 2. Diagnóstico, 3. Diseño y 4. Implementación.

Además, encontrará un capítulo especial sobre supresión y liquidación de entidades del orden territorial que le servirá como fundamento en el caso de que tengan que emprender un proceso similar.



**Liliana Caballero Durán**  
Directora de Función Pública

# Fases para diseñar o rediseñar una entidad del orden territorial

## 1. Fase previa: acuerdo inicial de diseño

La importancia de llevar a cabo un rediseño institucional, surge de la necesidad identificada por la entidad para atender los cambios que se generan en los diferentes entornos sociales, políticos, económicos y tecnológicos, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Sectorial y del Plan Institucional, esto responde a los criterios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia<sup>1</sup>.

Un rediseño institucional no significa necesariamente modificar la estructura organizacional de la entidad, sino mejorar su gestión

---

1 Constitución Política de Colombia 1991. Art. 209



para que sea más eficiente y se fortalezca la relación Estado-ciudadano. Por esta razón, es tan importante saber cuáles son las expectativas de la entidad y el alcance del rediseño que desean emprender.

En este sentido, es necesario que la entidad asuma el rol de formulador y de ejecutor, siguiendo los lineamientos técnicos de Función Pública. Para ello se establecen tres momentos:

### **Primer momento:**

El secretario general de la entidad (o quien haga sus veces) puede solicitar a Función Pública acompañamiento y asesoría para el rediseño institucional a través de un comunicado escrito, dirigido a la Dirección de Desarrollo Organizacional al correo [eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co). Se aclara que las entidades del orden nacional son autónomas para llevar a cabo la formulación de su estudio técnico, siguiendo los lineamientos de la Función Pública. Sin embargo, este deberá ser aprobado por Función Pública, quien expedirá el concepto técnico favorable, en el marco del Decreto 1083 de 2015<sup>2</sup>.

Las entidades del orden territorial, podrán solicitar la asesoría y asistencia técnica por parte de la Función Pública para adelantar sus procesos de diseño o rediseño. Sin embargo, dada su autonomía, no requieren concepto técnico favorable por parte de Función Pública, pues la aprobación de estas reformas deberá ser tramitada ante las asambleas departamentales o concejos municipales según sea el caso.

Así mismo, si se trata de municipios clasificados en categoría 5ª o 6ª, la Ley 1551 de 2012 insta a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP para que les preste

---

2 Parágrafo del artículo 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015.

acompañamiento técnico gratuito durante las diferentes fases del proceso de rediseño institucional.

### **Segundo momento:**

La entidad debe conformar un equipo técnico que será el responsable de elaborar la propuesta que soportará el rediseño institucional. Este equipo podrá estar conformado por servidores de cada una de las áreas involucradas en los procesos de la entidad, por ejemplo: Planeación, Talento Humano, Jurídica, Secretaría General, entre otros.

### **Tercer momento:**

A Función Pública le corresponde designar un asesor que concertará una reunión con la entidad, este será el encargado de dar a conocer su propuesta de rediseño. En dicha reunión la entidad deberá responder los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el problema que se debe solucionar? Es decir, presentar el panorama actual de la entidad, señalar obstáculos y debilidades que en este momento enfrenta, o evidenciar carencias institucionales que le impiden ejecutar, por ejemplo, el plan de desarrollo municipal.
2. ¿Cómo planea resolver el problema identificado? Para responder a esta pregunta puede definir los objetivos generales y específicos del rediseño.
3. ¿Qué necesita para resolver el problema? En líneas muy generales, debe mostrar el paso a paso que agotará la entidad, el tiempo que tomará y cómo abordará los objetivos definidos en el punto anterior.
4. ¿Qué pasa si no logra resolverlo? Con la respuesta a esta pregunta nos aproximarnos a los riesgos que enfrentaría

la entidad en caso de que no tome medidas para solucionar el panorama evidenciado.

Producto de la reunión, Función Pública formulará recomendaciones de modificación a la propuesta de diseño o rediseño institucional para que sean discutidas y, si es el caso, incorporadas, de manera que se pueda determinar la viabilidad de la misma. Adicionalmente, en la reunión deberá quedar claro el objeto del rediseño y se establecerá un cronograma de trabajo con actividades, responsables, indicadores y tiempos de ejecución. (consulte aquí el **anexo 1. Cronograma de trabajo**)

## 2. Fase de diagnóstico

Para la Dirección de Desarrollo Organizacional de Función Pública, el diagnóstico es la base sobre la cual se construye todo proceso de cambio organizacional y, necesariamente, parte de un análisis interno y autocrítico, donde se plantea la situación actual de la entidad y se formulan las estrategias para mejorar su desempeño.

En esta fase se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- \* Naturaleza jurídica de la entidad.
- \* Revisión de las funciones relacionadas con el problema inicialmente identificado en la entidad o las entidades según el caso.
- \* Revisión de las funciones asignadas a la entidad objeto de estudio, para establecer si se comparten, se articulan o se repiten responsabilidades o roles con otras entidades.

Así mismo, el equipo técnico deberá adelantar el siguiente análisis:

## 2.1 Marco legal

En esta etapa se pretende que cada entidad u organismo identifique, estudie y analice las normas generales que le dan forma y competencia jurídica como institución pública (Constitución Política, leyes, decretos y actos administrativos territoriales, según sea el caso).

Igualmente, es importante tener en cuenta los planes de desarrollo, planes sectoriales, sentencias, documentos CONPES y normativa internacional de obligatorio cumplimiento que apliquen a cada institución pública de acuerdo con sus objetivos, funciones, misión, políticas y programas.

Así mismo, este marco legal comprende el conocimiento y análisis de las normas propias de cada institución que le permitan identificar la regulación aplicable en relación con los estatutos (en los casos que corresponda) estructura, nomenclatura y clasificación de los empleos, plantas de personal y manuales específicos de funciones y de competencias laborales.

El marco legal no es un listado de normas para tener en cuenta, sino la relación existente entre la normatividad y la propuesta de rediseño.

**Ejemplo:** En el marco de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, los municipios deben construir Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Para ello es necesario fortalecer las Oficinas de Planeación Municipal con el fin de incluir una función que responda a esta necesidad específica.

**Solución:** en este caso habrá una modificación a la estructura administrativa, pues se asignará a una dependencia la función de implementar los Acuerdos de Paz en el territorio de jurisdicción del municipio. Así mismo, será necesario modificar el manual de funciones para asignarle esta misma competencia al empleo de jefe de planeación.

Con este escenario, el marco legal aplicable podría ser el siguiente:

- \* Constitución Política de 1991. El artículo 313 señala: la modificación de estructura administrativa es competencia del concejo municipal o del alcalde con facultades extraordinarias.
- \* 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; específicamente el artículo 32 señala la competencia que tiene el jefe de la entidad de adoptar mediante acto administrativo las modificaciones al manual de funciones, apoyado en su área de talento humano.

### **Normas generales:**

- \* Artículo 54 de la Ley 489 de 1998, que menciona los principios generales por los cuales se modifica la estructura administrativa de las entidades públicas.
- \* Ley 909 de 2004, Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
- \* Decreto 1083 de 2015, Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

**Nota:** lo anterior ilustra la forma sugerida de presentar el marco legal. Sin embargo, la entidad es autónoma de presentarlo en el formato que considere más adecuado, siempre y cuando garantice la claridad de la problemática, para que cada norma citada tenga relación directa con el alcance del rediseño que pretende la entidad.

## **2.2 Rol institucional**

Se debe relacionar la misión u objeto social, además de la identificación y el análisis de las funciones generales asignadas a la entidad.

## **2.3 Misión u objeto social**

La misión constituye la razón de ser de la organización, sintetiza los principales propósitos estratégicos y los valores esenciales que deben ser conocidos, comprendidos y compartidos por todas las personas que hacen parte de la organización.

Para el caso en el que se requiera modificar o establecer la misión, se debe tener en cuenta que esta debe ser clara, sencilla, de fácil comprensión y que responda los siguientes interrogantes: ¿qué hace su organización?, ¿cómo lo hace?, ¿para quién lo hace?

## **2.4 Identificación y análisis de las funciones generales**

A partir de la claridad de la misión u objeto social, se debe analizar la pertinencia de las funciones generales otorgadas a la organización por la norma de creación, así como aquellas que la modifican o adicionan.

Para ello, el análisis debe determinar las variaciones en el tiempo de las funciones, la posible duplicidad de estas con otras entidades del sector público, y analizar la mejor forma de

cumplirlas, y la posibilidad de que las mismas sean asumidas por entidades públicas, por particulares o de forma mixta.

Producto del análisis, se debe concluir cuáles funciones y objetivos se seguirán desarrollando, cuáles no se requieren, cuáles se proponen, o cuáles pueden asumir otras entidades o personas naturales o jurídicas.

Una vez realizado el análisis y la propuesta de funciones, se debe precisar si es necesario modificar las normas de creación para adecuarlas a los cambios propuestos, disposiciones que se han de someter a la aprobación de las instituciones que tienen la facultad legal para ello.

## **2.5 Análisis de capacidades y entornos**

Para la elaboración del análisis de capacidades, la entidad podrá utilizar la herramienta DOFA<sup>3</sup> en la que se identifican las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la organización en los siguientes aspectos:

- a. Capacidad directiva: es la interacción entre los procesos y las habilidades requeridas para cumplir con la misión de la entidad (planear, dirigir, controlar, comunicar).
- b. Capacidad competitiva: es la revisión, en términos de calidad y eficiencia, de la prestación de servicios y provisión de bienes, de acuerdo con la misión. Aplica especialmente a: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades economía mixta y entidades de naturaleza especial.

---

3 DOFA: herramienta de la planeación estratégica que permite conocer las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas de la entidad y facilita correlacionar las diferentes variables, estudiar la situación actual de entidad y formular estrategias para mejorar el desempeño de esta.

- c. Capacidad técnica: se refiere a la capacidad con la que cuenta la entidad en torno a sistemas de gestión de la calidad, ubicación física, acceso a servicios públicos, facilidades físicas, procedimientos administrativos, procedimientos técnicos, entre otros. Lo anterior hacer referencia a la capacidad instalada de la entidad en términos técnicos.
  
- d. Capacidad tecnológica: esta se relaciona con la infraestructura tecnológica (hardware), disponibilidad de software, conectividad, entre otros. Lo anterior hacer referencia a la capacidad instalada de la entidad en términos tecnológicos.
  
- e. Capacidad del talento humano: es el análisis de la planta de personal en términos de nivel académico, experiencia técnica, rentabilidad, rotación, ausentismo, nivel de remuneración, capacitación, programas de desarrollo, motivación, sentido de pertenencia, entre otros.

Como fuente de información puede hacer uso de los siguientes insumos:

- \* Estudios técnicos anteriores: la entidad debe revisar y analizar si se han adelantado estudios orientados a modificar su naturaleza, estatutos, estructura o planta de personal, en los últimos cuatro años.
  
- \* Auditorías (internas y externas): la entidad debe revisar si en las auditorías tanto externas como internas se ha levantado algún tipo de hallazgo, no conformidad u observación que se relacione con el proceso que desarrolla la entidad.
  
- \* Indicadores y resultados de medición de atención al usuario: en este aspecto se analizarán las mediciones que hace la organización sobre las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias que formulan los grupos de valor de la entidad.



- \* Encuestas: se deben retomar las encuestas que la entidad tiene institucionalizadas y que contribuyen a medir su gestión.
- \* Monitoreo de mapa de riesgos: esta información le permite conocer el comportamiento de los riesgos detectados en la entidad.

De otro lado, la entidad debe analizar cuáles de los entornos influyen en el proceso de diseño o rediseño institucional que se pretende adelantar:

- a. Entorno económico: permite identificar las ventajas o amenazas que se derivan de la aplicación de las políticas macroeconómicas, presupuestales y fiscales, que enmarcan el quehacer de la entidad, y determinan su incidencia en el costo de la prestación de los servicios, salarios y la diversificación de productos.
- b. Entorno político: las entidades deberán adoptar y ajustar su estructura organizacional teniendo en cuenta el contexto de orden político. Así mismo, deberán actuar de manera articulada con los lineamientos establecidos para todos los niveles de gobierno nacional, departamental y municipal. Ejemplo: planes de desarrollo, lineamientos de política pública, planes sectoriales y plan operativo, entre otros.
- c. Entorno social: determinar las situaciones que influyen en las dinámicas sociales, como orden público, crecimiento de la población, nivel de educación, entre otros. Se debe conocer y responder a las necesidades cambiantes de la población.
- d. Entorno tecnológico: tener en cuenta y estar al tanto de los diferentes avances en lo referente a las TIC, esto le

permitirá analizar si pueden ser aplicadas en su organización, con el objetivo de maximizar el beneficio para la comunidad. Este análisis mide la brecha que tiene la entidad con respecto a los avances tecnológicos y la utilización de las redes de información como un mecanismo de comunicación e intercambio.

En caso de ser necesario, es posible ampliar el análisis de capacidades y entornos, teniendo en cuenta todo aquello que incidirá en la propuesta cómo: relaciones de poder, roles informales, la cultura organizacional y el momento en el que se quiere hacer el diseño (Ley de Garantías, cambio de administración, posconflicto, austeridad, entre otros elementos de índole económico, político y social).

## **3. Fase de diseño**

Después de identificar la situación actual a través de la herramienta DOFA, se da inicio a la fase de diseño, que consta de diferentes etapas en las que se examinan varios elementos:

### **3.1 Validación del acuerdo inicial de diseño**

En este punto la entidad revisa los objetivos y alcances planteados en la "fase previa" y después de elaborado el "diagnóstico", define si efectivamente tales objetivos se lograrán adelantando la reforma planteada inicialmente.

### **3.2 Arquitectura institucional**

La arquitectura institucional consiste en diseñar la estructura administrativa más adecuada para la operación de la entidad y la prestación efectiva de bienes y servicios.

### 3.3 Análisis financiero

Dentro del proceso de rediseño es pertinente llevar a cabo un análisis financiero objetivo que dé cuenta de las condiciones en las que se encuentra la entidad sobre este aspecto. Así mismo, revisar el comportamiento financiero del pasado inmediato (últimos 4 años) y elaborar proyecciones con variables representativas que ofrezcan una idea sobre la salud presupuestal o financiera de la entidad u organismo público.

De este análisis también forma parte el **anexo 2: “Comparativo planta de personal”**, que se abordará en el capítulo “Definición de perfiles y necesidades de personal”, así como los gráficos, tendencias y demás información sobre ingresos y gastos que resulten útiles; además, los análisis de las variables e indicadores de los estados de pérdidas y ganancias cuando sean del caso y aquellos descriptores sobre los indicadores y criterios de que trata la Ley 617 de 2000 y las normas relacionadas.

Por disposición general, es pertinente tener en cuenta los siguientes aspectos básicos, al considerar una modificación de planta de personal:

Las entidades u organismos del orden territorial en proceso de reforma o modificación de su planta de personal tendrán que adelantar las gestiones correspondientes ante la autoridad territorial competente (Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces) para obtener la certificación que demuestre contar con los recursos necesarios para la implementación del diseño o rediseño previsto, para lo cual el equipo técnico tendrá que elaborar un documento derivado de este capítulo, donde se adviertan los siguientes aspectos:

- \* Exposición de motivos
- \* Costos comparativos de la planta de personal actual frente la propuesta

- \* Efectos sobre los gastos generales
- \* Concepto de la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces
- \* Demás información requerida para viabilizar el proyecto

Para proveer empleos vacantes las entidades del orden territorial deberán contar con el certificado de disponibilidad presupuestal de la vigencia fiscal correspondiente. Por medio de este, el jefe de presupuesto, o quien haga sus veces, garantizará la existencia de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre del año que corresponda, para cubrir, por todo concepto, los gastos de personal, salvo que el nombramiento sea en reemplazo de un cargo provisto o creado durante la vigencia, para lo cual se deberá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal por lo que resta del año fiscal.

Toda provisión de empleos de los servidores públicos deberá corresponder a los establecidos en la planta de personal, incluyendo las vinculaciones de los trabajadores oficiales.

Así mismo, las instituciones deben tener en cuenta que cuando se crean empleos adicionales a los existentes, se incrementan los costos inmediatos, tales como: provisión de espacios físicos de ubicación del puesto de trabajo; elementos y materiales tecnológicos requeridos para el ejercicio del empleo; e igualmente, los costos administrativos (elementos de oficina, escritorios, computadores, teléfonos, entre otros) y el aumento periódico en los costos de servicios públicos que también hacen parte del consumo institucional.

En el caso de las entidades territoriales, si producto del diagnóstico estima conveniente un proceso de reestructuración para cumplir con los límites de gasto establecidos en la Ley 617

de 2000, podrá acudir a un programa de saneamiento fiscal y financiero reglamentado por el Decreto 192 de 2001.<sup>4</sup>

Las entidades que suscriban acuerdos de reestructuración en virtud de la Ley 550 de 1999, se entenderá que se encuentran en Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, siempre y cuando cuenten con concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre su adecuada ejecución.

Es importante que las entidades territoriales tengan en cuenta que los costos del rediseño podrán ser financiados con recursos de crédito, siempre y cuando tengan la capacidad de endeudamiento establecida en la Ley 358 de 1997.

Si como resultado del estudio técnico se estima la necesidad de ampliar la planta de personal, se debe validar que con su implementación no se incumplan con los límites de gastos de funcionamiento.

### **3.4 Análisis de procesos**

De conformidad con el Decreto 1083 de 2015 único reglamentario del sector Función Pública, toda entidad u organismo que inicie un proceso de diseño o rediseño debe adelantar como mínimo el análisis de los procesos que se desarrollan al interior de la institución.

Los procesos se definen como una serie de actividades que se desarrollan secuencial y lógicamente con el fin de ofrecer un bien o servicio que satisfaga las necesidades y expectativas de los grupos de valor.

---

<sup>4</sup> El flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración.

Por lo tanto, la entidad debe asegurar la operación eficaz y eficiente de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de control y evaluación, así como la red de procesos asociados, de manera que la organización tenga la capacidad de satisfacer las necesidades de los grupos de valor.

**Ejemplo:**

**Tabla 1.** Identificación de procesos actuales de la entidad

PROCESO	BIEN / SERVICIO	GRUPO DE INTERÉS
<b>PROCESOS ESTRATÉGICOS</b>		
Efectuar o ajustar la planeación del sector salud	Políticas sectoriales	Secretarías de Salud, Empresas Sociales del Estado
<b>PROCESOS MISIONALES</b>		
Atención ambulatoria	Consulta médica u odontológica	Afiliados al régimen contributivo o al subsidiado.
<b>PROCESOS DE APOYO</b>		
Pago de cuentas y compromisos laborales	Cuentas pagadas	Empleados y proveedores
<b>PROCESOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN</b>		
Evaluación y control del proceso de atención ambulatoria	Queja del usuario	Dependencia responsable del proceso

Una vez identificados los procesos actuales, la entidad deberá analizarlos, evaluarlos y proponer los cambios que considere pertinentes para mejorar la eficiencia y eficacia de los bienes o servicios.

Para alcanzar los objetivos anteriores, es necesario actuar sobre los siguientes aspectos:

1. Eliminar errores o defectos
2. Reducir el tiempo de ejecución
3. Optimizar los recursos
4. Simplificar los procedimientos

### **3.5 Metodologías para la revisión y análisis de procesos**

Para el desarrollo, la revisión y el análisis de procesos existen varias técnicas; una de ellas es el análisis de opciones prioritarias, que resulta fundamental para la toma de decisiones estratégicas sobre los procesos que adelanta la entidad, en tanto permite determinar si cada uno de los procesos que desarrolla la organización debe llevarse a cabo o no y, en caso de que sí deba efectuarse, es importante definir cómo puede hacerse más eficiente, dicho ejercicio de priorización optimiza los procesos de la entidad en términos de tiempo y recursos.

Para aplicar esta técnica se deben formular las siguientes preguntas:

#### **1. ¿Se requiere que el proceso sea llevado a cabo?**

Para comenzar es preciso plantearse si a la luz de las normas se requiere o no del proceso. En caso contrario deberá eliminarse.

## 2. ¿Es necesario que el proceso sea ejecutado directamente por la entidad?

En el evento que así sea, por razones normativas, por la naturaleza del proceso, o porque no existan las condiciones para que un tercero lo provea efectivamente, este deberá ser objeto de un mejoramiento permanente que se fundamenta en un estudio de eficiencia.

## 3. ¿Se está llevando a cabo el mismo proceso en varias dependencias de la entidad, en otras entidades del sector o en los entes territoriales?

Esta pregunta permite identificar si existe duplicidad de funciones y procesos para cuantificar los niveles de ineficiencia.

A partir de este ejercicio, la entidad está en capacidad de definir la estructura interna y por ende, aproximarse a la identificación de lo que ha de ser la planta de personal requerida para el cumplimiento de su misión.

### EJEMPLO:

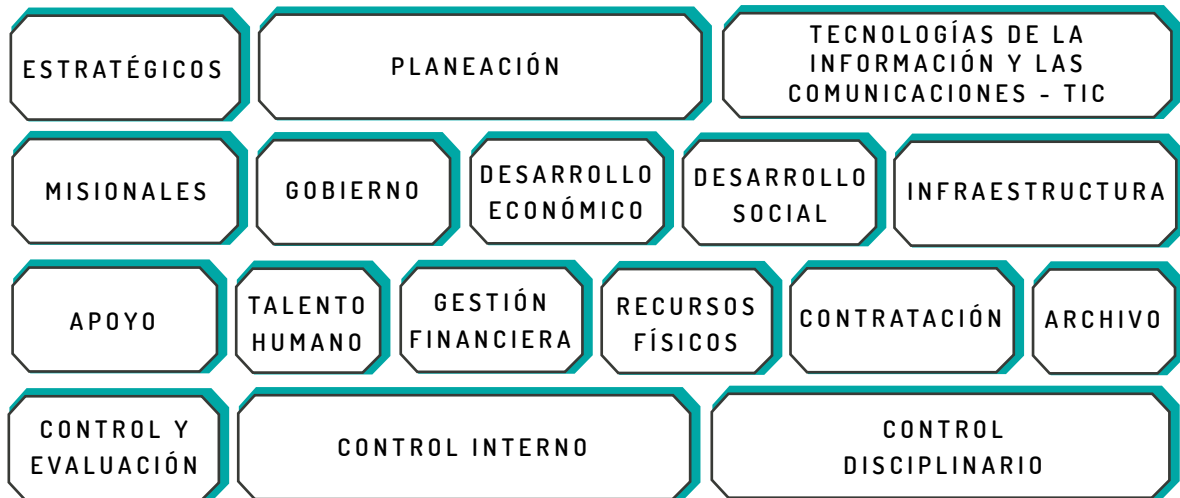
**Tabla 2.** Análisis de procesos por opciones prioritarias

Dependencia	Proceso	¿Se requiere el proceso?	¿Es necesario que sea ejecutado por la entidad?	¿Se lleva a cabo en otras dependencias?	Observaciones
Unidad Financiera	Gestión de presupuestos	SÍ	SÍ	NO	Se mantiene el proceso
	Gestión de tesorería	SÍ	SÍ	NO	Se mantiene el proceso
	Gestión de contabilidad	SÍ	SÍ	NO	Se mantiene el proceso
	Facturación y cartera	SÍ	NO	NO	El proceso se puede contratar con externos para mejorar la calidad en el servicio y la eficiencia
Servicios generales	Almacén	SÍ	SÍ	SÍ	Se traslada el proceso



A continuación, un ejemplo de cómo ilustrar un mapa de procesos para un municipio:

**Figura 1.** Mapa de procesos de un municipio



### 3.6 Evaluación de la prestación del servicio

La evaluación del servicio se refiere, según las directrices de Función Pública, a analizar si el bien o servicio prestado satisface, en términos de calidad, eficiencia y eficacia, las necesidades de sus usuarios o clientes.

Para efectuar dicha evaluación se debe tener en cuenta la identificación de todos los bienes y servicios ofrecidos por la institución, separando los internos de los externos; una vez identificados se deben revisar los siguientes aspectos básicos:

- \* Si los bienes y/o servicios identificados responden a los objetivos y funciones de la institución
- \* El comportamiento de la demanda y cobertura de cada servicio o bien

- \* Los medios de divulgación e información de los bienes y/o servicios.
- \* Las quejas, reclamos y sugerencias de la prestación de los servicios y la provisión de bienes
- \* El nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico, las innovaciones y transformaciones alcanzadas frente a los bienes y/o servicios.

Con el fin de dar respuesta a los aspectos anteriores, se puede hacer uso de la información que tengan las oficinas de planeación y control interno de la entidad. También se pueden consultar los estudios elaborados en la entidad, los estudios sectoriales y aquellos construidos por otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. Adicionalmente, se pueden utilizar las observaciones directas, la memoria institucional y entrevistas.

Igualmente, el equipo técnico de la entidad puede consultar los informes de la Contraloría General de la República y los presentados a las diferentes corporaciones de elección popular, como la asamblea departamental o concejo municipal, en desarrollo de las actividades de cada entidad y los demás entes de control, según la esfera de acción en la que se desarrolle la reforma (departamental o municipal).

Con base en esta información, el equipo técnico debe identificar y recomendar los bienes o servicios que deben ser eliminados, por considerar que no cumplen con los objetivos, funciones y misión institucional, así como aquellos que pueden ser contratados con externos, como es el caso de las labores de celaduría, vigilancia, aseo, o de proyectos especiales que no pueden ser desarrollados por el personal de planta. Este insumo permite elaborar o modificar la cadena de valor.

### 3.7 Cadena de valor

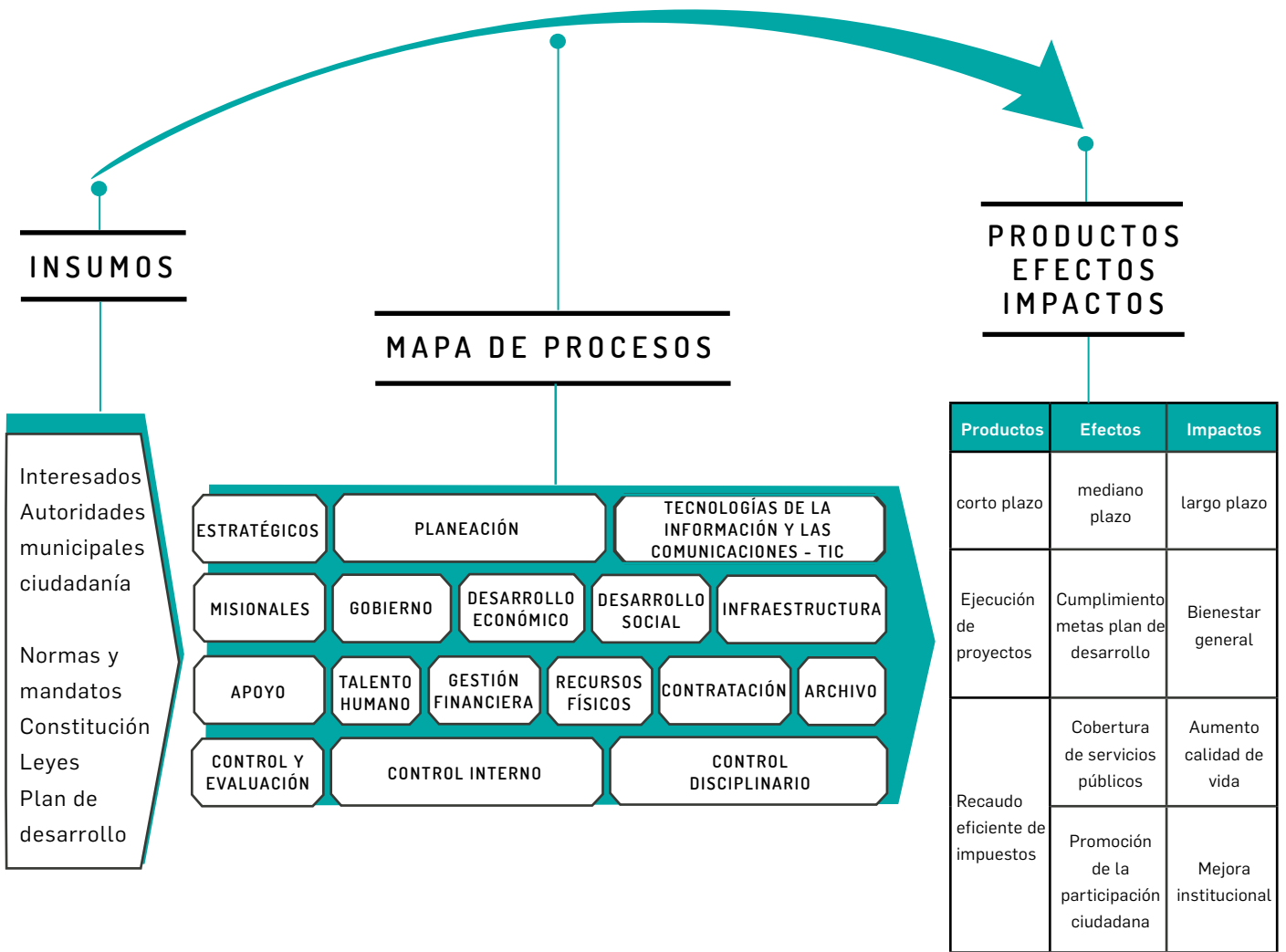
En esta etapa del diseño o rediseño, la entidad ya debe tener identificados y caracterizados sus procesos, es decir, los elementos que permiten la generación de valor público, tales como bienes, efectos e impactos, esto le permitirá elaborar o validar la cadena valor.

Para establecer la cadena de valor tenga en cuenta los siguientes conceptos:

- \* **Grupos de valor:** Son aquellos a los que van dirigidos los bienes y servicios.
- \* **Entradas:** son todas aquellas solicitudes o necesidades que provienen de los grupos de valor.
- \* **Procesos:** se definen como una serie de actividades que se desarrollan secuencial y, lógicamente, con el fin de elaborar un bien o prestar un servicio que satisfaga las necesidades y expectativas de los grupos de valor.
- \* **Bienes y servicios:** deben obedecer a la satisfacción de una necesidad requerida por los grupos de valor, lo cual exige adelantar un proceso para la obtención de cada uno de ellos.
- \* **Efectos:** son los resultados de la operación en el mediano plazo, es decir, la percepción de la operación de la entidad por parte de sus grupos de valor. Estos repercuten en la imagen exterior de la entidad. Debido a su naturaleza, suelen ser enfocados en las metas propuestas y los indicadores de evaluación de las entidades.
- \* **Impactos:** son los resultados de la operación en el largo plazo y suelen ser enfocados al carácter misional de la entidad.

La siguiente imagen se presenta una guía de cómo estructurar la cadena de valor con sus componentes:

**Figura 2.** Ejemplo de la cadena de valor



DOCUMENTO OFICIAL

### 3.8 Estructura administrativa

De acuerdo con los ajustes y cambios efectuados en las etapas anteriores, se debe revisar la pertinencia de posibles cambios en la estructura administrativa de la entidad. La estructura corresponde a la distribución interna de las diferentes dependencias que asumen las respectivas funciones generales requeridas para cumplir con su misión.

A continuación se presentan las principales características, ventajas, desventajas y campo de aplicación de cuatro tipos de estructura diferentes, con el fin de que las entidades puedan escoger la que se adapte a sus necesidades<sup>5</sup>.

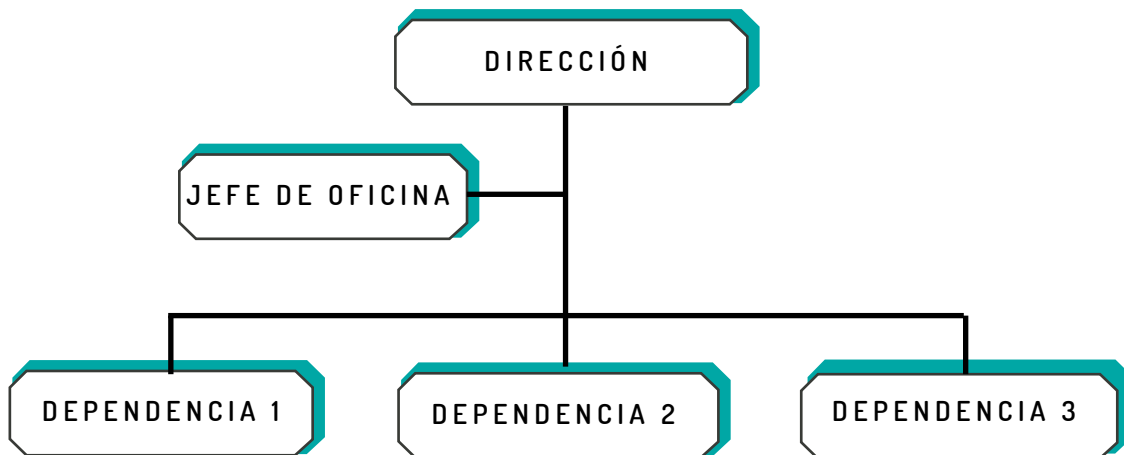
### 3.8.1 Estructura funcional

Es el tipo de estructura más común en las entidades públicas, el criterio fundamental para dividir responsabilidades se establece mediante una especialización del trabajo por dependencias similares y fomenta la creación de especialistas en las diferentes funciones con un alto grado de conocimientos y experiencia en las mismas.

La coordinación de actividades en este tipo de estructura se establece mediante reglas, normas, políticas y procedimientos estandarizados, en donde prima la jerarquía funcional.

#### EJEMPLO:

**Figura 3.** Estructura funcional



5 No obstante, existen otros tipos de estructura que la entidad puede implementar, por ejemplo, estructura de equipo, virtual, híbrida, en red y adhocrática (organización sin jefes), etc. Entre otros textos, se recomienda consultar:

CHIAVENATO, I., Introducción a la teoría general de la administración, 5ª edición, McGraw-Hill Interamericana, Santafé de Bogotá, Colombia, 1999.

### 3.8.2 Estructura matricial o por proyectos

Robbins y Jude en su libro "Comportamiento organizacional" describen, entre otras cosas, las características de una estructura matricial o por proyectos. Allí, los autores señalan que:

La característica estructural más obvia de la matriz es que rompe el concepto de unidad de mando. Los empleados en la matriz tienen dos jefes: sus gerentes de departamento según la función y aquellos según el producto. Por tanto, la matriz tiene una cadena de mando dual. (...)

La fortaleza de la matriz está en su habilidad para facilitar la coordinación cuando la organización tiene múltiples actividades complejas e interdependientes. A medida que crece una organización, se puede sobrecargar su capacidad para procesar la información. En una burocracia, la complejidad genera una mayor formalización. El contacto directo y frecuente entre las diferentes especialidades en la estructura matricial puede significar una mejor comunicación y más flexibilidad. La información permea a la organización y llega con mayor rapidez a aquellas personas que la necesitan.

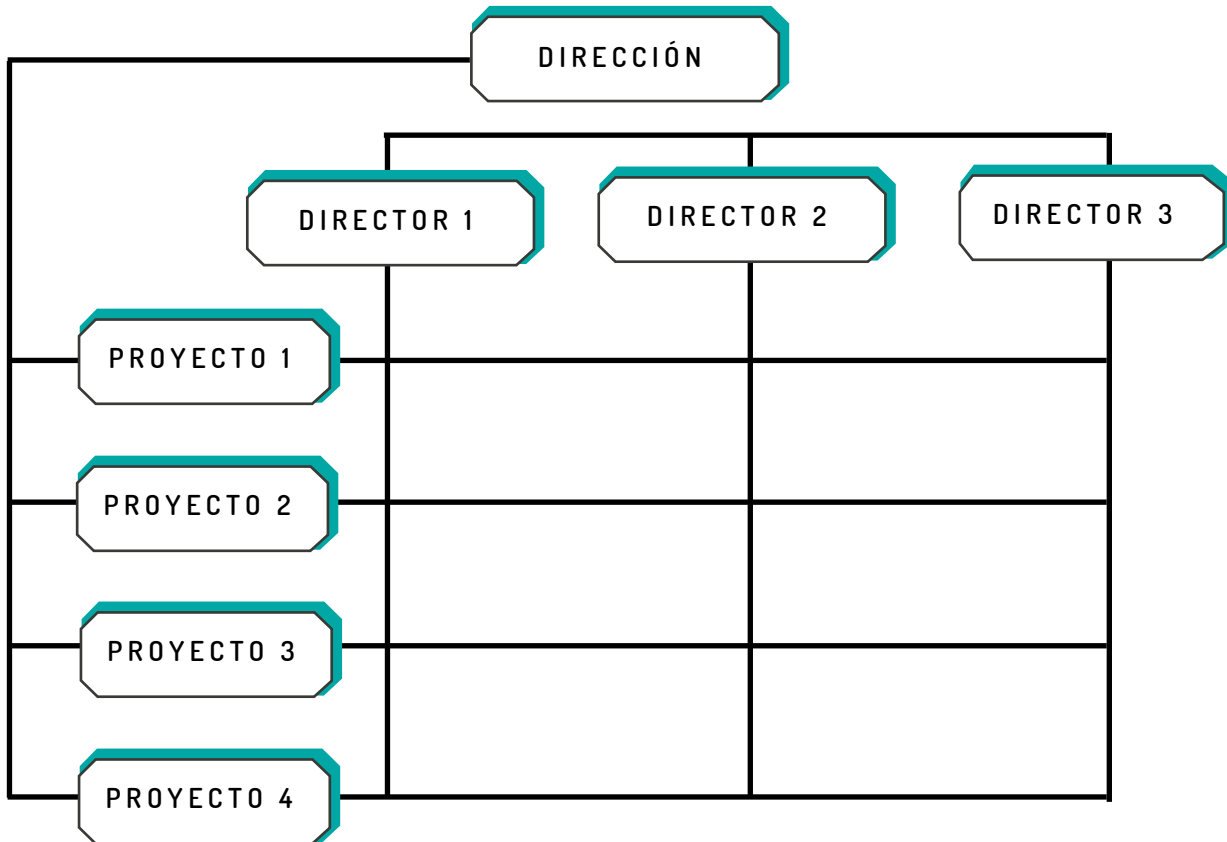
Las principales desventajas de la estructura matricial radican en la confusión que crea, su propensión a fomentar luchas por el poder y la tensión que genera en los individuos. (Robbins y Jude, 2009, p. 529)

Es decir, las entidades pueden diseñar o rediseñar la su estructura organizacional desde una perspectiva distinta que les permita, como dicen los autores, una mejor coordinación y canales de comunicación mucho más efectivos distintos a los modelos tradicionales de estructuras funcionales.

A continuación se presenta una gráfica de la estructura matricial:

**EJEMPLO:**

**Figura 4.** Estructura matricial



**3.8.3 Estructura territorial o geográfica – desconcentración**

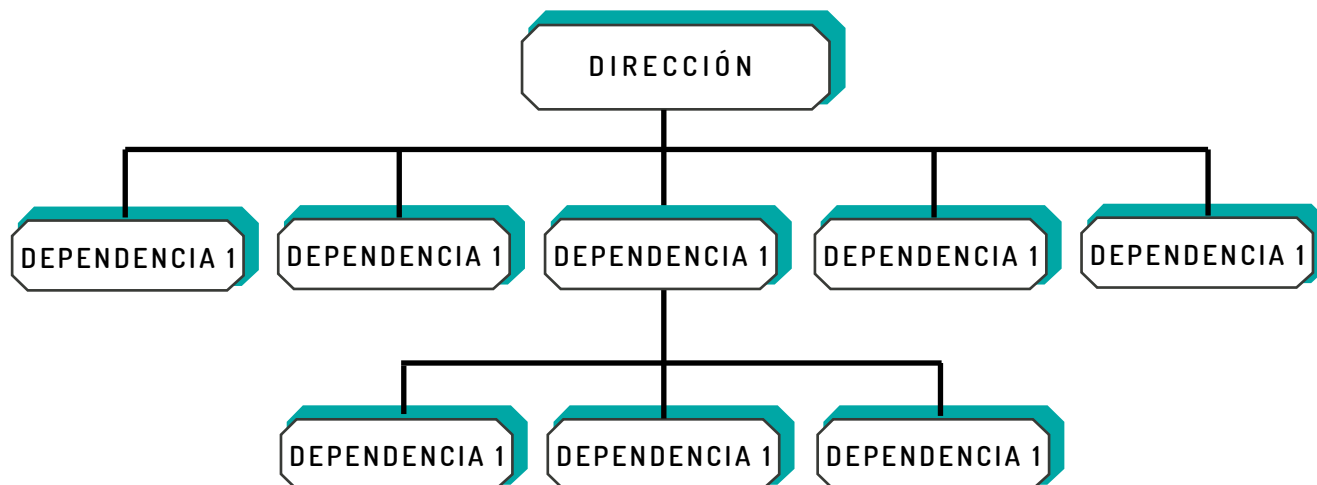
Cuando una entidad del nivel central, en el marco de su misión u objeto social, debe atender demanda fuera de su sede central para cumplir con la prestación del servicio, deberá hacer uso de la desconcentración y descentralización en diferentes zonas del territorio de su jurisdicción (regionales o seccionales).

El criterio básico para este tipo de estructura es la ubicación geográfica, que lleva implícita la delegación, la desconcentración de funciones y la correspondiente descentralización del servicio.

La creación de regionales o seccionales se hará siempre y cuando los estatutos básicos lo permitan y debe ir acompañada por sistemas de dirección basados en un alto grado de autonomía, con el fin de hacerlas operativas, flexibles y que se adapten a las características y necesidades propias de la región, pero conservando los lineamientos y las políticas generales emanadas del nivel central.

**EJEMPLO:**

**Figura 5.** Estructura territorial o geográfica



La entidad tiene autonomía para elegir el tipo de estructura. Sin embargo, esta debe ajustarse a su misión u objeto, así como el mapa de procesos que tenga establecido y a su cadena de valor. Además, la estructura que se elija debe estar armonizada con sus necesidades de planta de personal para la producción efectiva de los bienes y servicios que tiene a cargo la entidad.



### **3.9 Definición de perfiles y necesidades de personal**

El talento humano es el recurso fundamental para garantizar el funcionamiento de la organización y la entrega de productos con oportunidad y calidad. Por lo tanto, es importante verificar las necesidades de personal, en cuanto a perfiles y número de empleos, para determinar si la entidad cuenta, o no, con el equipo suficiente para el cumplimiento de los objetivos y la misión institucional.

#### **Análisis de cargas de trabajo**

Antes de iniciar el estudio y análisis de las cargas de trabajo se recomienda a la entidad efectuar una valoración objetiva de sus necesidades que le permita determinar si se debe llevar a cabo un ajuste de la planta de personal y si resulta necesario intervenir a toda la organización o solo algunas de sus dependencias.

Así mismo, el equipo técnico debe establecer los perfiles idóneos para desarrollar los procesos definidos en la cadena de valor de la organización y comparar si el talento humano existente se ajusta a las necesidades de personal, previamente identificadas. (Ver apartado: "Comparativo planta de personal actual y planta propuesta".)

A continuación se presenta el paso a paso para el registro de la información pertinente de las actividades en los diferentes procesos a cargo de las dependencias, que corresponde al levantamiento de las cargas de trabajo. Esta información se registra en el **Anexo 3 cargas de trabajo - Formulario No. 1** y representa las necesidades de personal en cantidad (número de empleos) y por nivel jerárquico.

**Formulario 1.** Registro de la información relacionada con el levantamiento de las cargas de trabajo

**Dependencia:** Se entiende como una unidad funcional especializada, con una cantidad determinada de empleos para el cumplimiento de objetivos institucionales. El término dependencia se puede asimilar al área, departamento, dirección, subdirección, presidencia, viceministerio, entre otras.

Registre en el encabezado del formulario el nombre de la dependencia a la cual se le va a hacer la medición de las cargas de trabajo.

Ejemplo: Oficina de Planeación

Fecha: Escriba la fecha en la cual se terminó la medición

### **Pasos:**

**Columna 1. Procesos por dependencia:** El proceso es definido como la serie de etapas secuenciales e independientes, orientadas a la consecución de un resultado.

Cada proceso tiene una salida única que lleva consigo un objetivo propuesto, la entrega de un servicio o de un producto.

Con base en la definición de la cadena de valor, determine los procesos en los que participa la dependencia objeto de análisis.

### **EJEMPLO:**

#### **PROCESO: SISTEMA DE CONTROL INTERNO.**

**Producto:** Implementación del Sistema de Control Interno

**Columna 2. Procedimiento:** Son las diversas etapas o acciones específicas que se llevan a cabo para el desarrollo de un proceso. La columna 2 se diligencia si la entidad cuenta con un modelo de gestión en el que se desagregan los procesos en procedimientos (proceso, procedimiento, actividad). Sin embargo, muchas

organizaciones van directamente del proceso a las actividades que lo conforman. Los dos modelos son válidos, por lo tanto el diligenciamiento de la columna 2 del formulario responde al modelo de gestión con el que cuente su entidad.

### EJEMPLO:

**Proceso:** Sistema de Control Interno.

### PROCEDIMIENTO: AUDITORIA INTERNA

**Columna 3. Actividad:** Son los trabajos concretos que desarrollan uno o varios empleados en el marco de los procesos. Para el diligenciamiento de la columna 3 las actividades deben ser observables, repetitivas y susceptibles de medición en términos de tiempo de ejecución. Así las cosas el diligenciamiento de la columna 3 corresponde a aquellas que den cuenta de los criterios mencionados.

### EJEMPLO:

**Proceso:** Sistema de Control Interno.

### Procedimiento: Auditoria Interna

### ACTIVIDAD 1: ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL DE AUDITORÍAS

### ACTIVIDAD 2: DEFINICIÓN DE CRONOGRAMA DE AUDITORÍAS

Columna 4. Nivel jerárquico del responsable: Antes de definir el nivel jerárquico hay que entender el empleo como el conjunto de funciones, procedimientos 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.<sup>6</sup> Teniendo claro lo anterior, la naturaleza, las funciones, las responsabilidades y los requisitos exigidos para el desempeño del empleo, serán los

---

6 Art. 19 de la Ley 909 de 2004.

criterios que determinen el nivel jerárquico, dentro de los cuales están: directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial.<sup>7</sup>

En la columna cuatro (4) indique el nivel jerárquico del responsable que desarrolla la actividad, con base en la clasificación de empleos de la entidad, excluyendo el nivel directivo y asesor, cuando este último ejerza como jefe de dependencia.

### EJEMPLO:

**Proceso:** Sistema de Control interno.

**Procedimiento:** Auditoría Interna

**Actividad 1:** Elaboración del Plan Anual de Auditorías

**NIVEL JERÁRQUICO DEL RESPONSABLE:** Asesor (este asesor no es jefe de dependencia por lo tanto se deben levantar cargas de trabajo para él)

**Actividad 2:** Definición de cronograma de auditorías

**NIVEL JERÁRQUICO DEL RESPONSABLE:** Profesional

**Columna 5.** Requisitos del responsable: en esta columna deberán señalar los requisitos de estudio y la experiencia que debe acreditar el responsable para cumplir con la actividad a cargo.

### EJEMPLO:

**Proceso:** Sistema de Control Interno.

**Procedimiento:** Auditoría Interna

**Actividad 1:** Elaboración del Plan Anual de Auditorías

**Nivel jerárquico del responsable:** Asesor

---

<sup>6</sup> Art. 19 de la Ley 909 de 2004.

<sup>7</sup> Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos, para el Orden Nacional: Decreto 2489 de 2006 y normas posteriores que lo modifican. Orden Territorial: Decreto 785 de 2005.

**REQUISITOS DEL RESPONSABLE:** Título profesional en disciplina académica cuyo núcleo básico de conocimiento sea en: Administración, Ingeniería Industrial y afines, Derecho y afines, Ingeniería Administrativa y afines, Economía, Matemáticas, Estadística y afines, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales; además, debe contar con veinticuatro meses (24) de experiencia profesional relacionada.

**Actividad 2:** Definición de cronograma de auditorías

**Nivel jerárquico del responsable:** Profesional

**REQUISITOS DEL RESPONSABLE:** Título profesional en disciplina académica cuyo núcleo básico de conocimiento sea en: Administración, Ingeniería Industrial y afines, Derecho y afines, Ingeniería Administrativa y afines, Economía, Matemáticas, Estadística y afines, Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales; además, debe contar con doce meses (12) de experiencia profesional relacionada.

**Tabla 3.** Vista "Formulario 1. Desde identificación del proceso hasta requisitos del responsable (cargas de trabajo)

1	2	3	4	5
PROCESOS POR DEPENDENCIA	PROCEDIMIENTO	ACTIVIDAD	NIVEL JERÁRQUICO DEL RESPONSABLE	REQUISITOS DEL RESPONSABLE
SISTEMA DE CONTROL INTERNO	AUDITORIA INTERNA	Elaboración del Plan Anual de Auditorías	ASESOR	Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Administración; Ingeniería Industrial y afines; Derecho y afines; Ingeniería Administrativa y afines; Economía; Matemáticas, Estadística y afines; Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y doce meses (12) de experiencia profesional.
		"Seguimiento a las recomendaciones sobre la racionalización de los procesos y los trámites en la entidad, de manera que se agilicen las respuestas, sin descuidar los puntos de control y la transparencia."	ASESOR	Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Administración; Ingeniería Industrial y afines; Derecho y afines; Ingeniería Administrativa y afines; Economía; Matemáticas, Estadística y afines; Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y doce meses (12) de experiencia profesional.

**Columna 6.** Promedio de veces que se repite la actividad en el mes: Registro del número de veces que en promedio se repite la actividad en el mes. Se pueden presentar actividades cuyo desarrollo se hace una vez al año, trimestral, semestral o que coincida con un período de gobierno (Cada cuatro años); en este caso se determinará la cantidad de veces que se repite la actividad, representada en meses como se ilustra en la siguiente tabla.

**Tabla 4.** Vista cálculo de actividades por mes

Frecuencia	Fórmula	Resultado
La actividad se desarrolla cada cuatro años	$1/48$	0,02
La actividad se desarrolla una vez al año	$1/12$	0,08
La actividad se desarrolla semestralmente	$1/6$	0,16
La actividad se desarrolla trimestralmente	$1/3$	0,33

**EJEMPLO:**

**ACTIVIDAD: ELABORACIÓN DE PLAN DE DESARROLLO.** Esta actividad se lleva a cabo cada cuatro años, con cada cambio de Gobierno, por lo tanto, el promedio de veces en las que se repite la actividad en mes será de 0,02.

**Medición de tiempos**

Para que la medición de las cargas sea objetiva no se incluyen los tiempos de espera como reuniones de trabajo o los plazos establecidos por ley para dar respuesta a una petición, sino que

se tiene en cuenta únicamente el tiempo que la persona dedica exclusivamente a las actividades que tiene a cargo y están asociadas a los procesos identificados en la cadena de valor.

Así mismo, cuando varias personas de una misma dependencia tienen asignadas las mismas funciones se levanta la carga únicamente a una persona, preferiblemente la más experimentada, para inferir el número de servidores requeridos para el desarrollo de los procesos.

**Columna 7. Tiempo mínimo:** Tiempo, expresado en horas, que requiere el responsable para desarrollar la actividad.

**EJEMPLO:**

**ACTIVIDAD:** Elaboración de estudios previos para una orden de prestación de servicios, teniendo en cuenta que ya existe un formato preestablecido, y que representa poca demanda para la dependencia, el tiempo mínimo que usará el responsable será de 30 minutos, el equivalente a 0.5 horas.

**Columna 8. Tiempo promedio:** Se refiere al tiempo que usualmente emplea el responsable para desarrollar una actividad específica.

**EJEMPLO:**

**ACTIVIDAD:** Elaboración de estudios previos para una consultoría, teniendo en cuenta que es un tipo de contratación, cuya demanda es constante, por tanto el responsable invierte mucho más tiempo de su jornada en el desarrollo de esta actividad. El tiempo promedio que usará el responsable será de 3 horas.

**Columna 9. Tiempo máximo:** Se refiere al tiempo que emplea el responsable para desarrollar una actividad de alta complejidad, pero que no se presenta frecuentemente.

**EJEMPLO:**

**ACTIVIDAD:** Elaboración de estudios previos para licitación. En este caso el tiempo máximo que usará el responsable será de 1 semana, el equivalente a 44 horas.

**Columna 10.** Tiempo estándar. Hay varias metodologías para obtener el tiempo estándar, a continuación encontrará algunos ejemplos de estas:

**Estándares subjetivos:** Los establece el responsable de una dependencia, basándose en su experiencia.

**Estándares estadísticos:** Según promedios de períodos anteriores.

**Estándares técnicos:** Fijados como resultado de la aplicación de técnicas especiales.

Para efectos de la presente guía, nos basaremos en los estándares subjetivos, pues son útiles para medir trabajos de tipo administrativo y de carácter intelectual donde es difícil la aplicación de otras técnicas. Este tipo de cálculo consiste en determinar el tiempo de una actividad estimado por personas que tienen un buen conocimiento de ellas.

En ese orden de ideas, se les pide a los empleados experimentados en la ejecución de las actividades, que suministren los tiempos mínimos, promedios y máximos para desarrollar una actividad dentro de un caso normal. No se deben contemplar los tiempos en situaciones extremas que se generan ocasionalmente.



El tiempo resultante para realizar el procedimiento se calcula con la fórmula:

$$T = (T_m + 4 T_p + T_M) / 6.$$

Donde:

**T** = Tiempo resultante

**T<sub>m</sub>** = Tiempo mínimo asignado al procedimiento

**T<sub>p</sub>** = Tiempo promedio asignado al procedimiento

**T<sub>M</sub>** = Tiempo máximo asignado al procedimiento

En esta fórmula se le da más ponderación al tiempo promedio (4 veces) para que el tiempo disminuya el efecto de las distorsiones en los tiempos mínimos y máximos (extremos) y se divide el resultado (toda la suma) por 6, porque es el promedio de seis tiempos involucrados en la fórmula.

Este método tiene la ventaja de su facilidad, rapidez y bajo costo, aunque hay un grado de precisión relativo, dicho margen de error es aceptable.

## EJEMPLO

**LA ACTIVIDAD DEL FORMULARIO 1: "elaborar estudios previos", se midió por el método de los estándares subjetivos.**

Al solicitar información de los tiempos de ejecución de esta actividad a los empleados que más conocían de ella, se obtuvo la siguiente información:

**TIEMPO MÍNIMO: 0.5 HORAS** (cuando se trata de orden de prestación de servicios, que ya tiene una minuta elaborada)

**TIEMPO PROMEDIO: 3.0 HORAS** (para contratos de consultoría que son los más frecuentes en la dependencia)

**TIEMPO MÁXIMO: 44.0 HORAS** (estudios para una licitación, que no tiene mayor demanda para la dependencia, pero debe contemplarse porque ocasionalmente se puede presentar)

Aplicando la fórmula:

$$T = \{T.\text{mínimo} + (4x T.\text{promedio}) + T.\text{máx.}\} / 6$$

$$\text{Donde } T = \{0,5 \text{ h.} + (4x3\text{h}) + 44 \text{ h}\} / 6 = 9,41 \text{ horas,}$$

más el 7% de tiempo suplementario : 0,67 horas<sup>8</sup>,

lo anterior da como resultado: 9,41 h. + 0.67 h. = 10,1 horas

El tiempo estándar para desarrollar la actividad "Elaborar Estudios Previos" es T = 9,41 cifra que se relaciona en la columna número 10 del formulario –No. 1. Si se utiliza el archivo en Excel elaborado por Función Pública, el resultado del tiempo estándar se ubica automáticamente en la celda correspondiente.

**Columna 11.** Tiempo Total horas hombre por niveles de empleo: En la columna No. 11, tome el resultado de la columna 6 (promedio de veces que se repite la actividad en el mes), multiplíquelo por el resultado obtenido en la columna 10 (tiempo estándar) y ubique el total debajo del nivel de empleo que corresponda al responsable de la actividad definido en la columna 4 (nivel jerárquico del responsable).

**Fila 12.** Total horas requeridas al mes por nivel de empleo: Es la sumatoria de horas obtenida para cada nivel de empleo, con base en los resultados de la columna 11.

**Fila 13.** Total personal requerido por nivel de empleo: Para determinar la cantidad de personal requerido para cada nivel de empleo, se divide su correspondiente total de horas en el mes de la columna 11 por 167 horas, tiempo real que un empleado público trabaja en promedio por mes.

El resultado de la división se escribe en el último renglón correspondiente a cada nivel de empleo (asesor, profesional, técnico o asistencial).

Las 167 horas de trabajo en el mes, se calculan así: La jornada semanal de trabajo por empleado es de 44 horas<sup>9</sup>, por lo tanto, si se trabaja 5 días a la semana, el total de horas diarias será de 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 laborales al año, para un promedio de 19 días al mes.

19 días al mes x 8.8 hora al día = 167 horas al mes.

**Tabla 5.** Vista formulario No. 1 cálculo de tiempos

3	4	6	7	8	9	10	11			
ACTIVIDAD	NIVEL JERARQUICO DEL RESPONSABLE	PROMEDIO DE VECES QUE SE REPITE LA ACTIVIDAD EN EL MES	"TIEMPO MÍNIMO	"TIEMPO PROMEDIO	TIEMPO MÁXIMO	TIEMPO ESTANDAR	TIEMPO TOTAL HORAS HOMBRE POR NIVELES DE EMPLEO			
							ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
Elaboración de estudios previos	PROFESIONAL	50,0	0,50	3,00	44,00	10,1		503,79		

8 El valor asignado al tiempo suplementario obedece a la fatiga, el ruido, las condiciones de temperatura y las condiciones físicas o ambientales del puesto de trabajo. Para empleos administrativos o de oficina, este porcentaje de tiempo suplementario se estima en el siete por ciento (7%).

9 Artículo 33 Decreto 1042 de 1978, modificado por artículo 1° del Decreto 85 de 1986.

**Tabla 6.** Vista formulario No. 1 diligenciado

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11													
										PROCESOS POR DEPENDENCIA	PROCEDIMIENTO	ACTIVIDAD	NIVEL JERARQUICO DEL RESPONSABLE	REQUISITOS DEL RESPONSABLE	PROMEDIO DE VECES QUE SE REPITE LA ACTIVIDAD EN EL MES	"TIEMPO MÍNIMO	"TIEMPO PROMEDIO	TIEMPO MÁXIMO	TIEMPO ESTAN-DAR	TIEMPO TOTAL HORAS HOMBRE POR NIVELES DE EMPLEO			
																				ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL
CONTRA-TACIÓN	ETAPA PRECON-TRACTUAL	Elaboración de estudios previos	PROFESIONAL	Título profesional en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Derecho y doce meses (12) de experiencia profesional.	50,0	0,50	3,00	44,00	10,1				503,79										
APOYO A LA GESTION DE DESPACHO	APOYO A LA GESTION ADMINISTRATIVA	Elabora el cronograma de actividades del despacho del alcalde	ASISTENCIAL	Diploma de Bachiller y Doce meses (12) de experiencia laboral	4,0	0,5	1,0	50,0	9,7						38,88								
		Recepción de llamadas	ASISTENCIAL	Diploma de Bachiller y Doce meses (12) de experiencia laboral	200,0	0,5	1,0	1,5	1,1						214,00								
		Radica documentos	TÉCNICO	Título técnico en disciplina académica del núcleo básico de Conocimiento en: Administración y afines y doce meses (12) de experiencia profesional.	180,0	0,5	1,0	3,0	1,3				240,75										
		organiza la agenda del Alcalde	ASESOR	Diploma de Bachiller y Doce meses (12) de experiencia laboral	20,0	1,0	3,0	5,0	3,2	64,20													
	GESTION DOCUMENTAL	Gestión documental interna y externa	ASISTENCIAL	Diploma de Bachiller y Doce meses (12) de experiencia laboral	150,0	0,5	1,0	2,0	1,2						173,88								
	APOYO	Conducir el vehículo asignado, teniendo en cuenta los requisitos establecidos por las normas de tránsito vigentes.	ASISTENCIAL	Diploma de Bachiller, doce meses (12) de experiencia laboral y licencia de conducción vigente	20,0	10,0	11,0	12,0	11,8						235,40								
12 TOTAL HORAS REQUERIDAS AL MES POR NIVEL DE EMPLEO										127,51	535,89	240,75	662,15										
13 TOTAL PERSONAL REQUERIDO POR NIVEL DE EMPLEO										1	3	1	4										

**Formulario No. 2 – Consolidado de medición de cargas de trabajo de la entidad, distribuido por dependencia**

El diligenciamiento del Formulario No. 2 busca establecer la cantidad de empleos que se requieren para que cada dependencia pueda desarrollar de manera eficiente sus procesos y actividades y se obtiene trasladando los resultados finales de la fila 13 del Formulario No.1 "Total personal requerido por nivel de empleo", a las filas disponibles para cada dependencia.

Una vez se efectúe esta acción, se establecerán dos sumatorias de manera horizontal, los totales de personal obtenidos por nivel jerárquico, para obtener las necesidades de personal por dependencia y de manera vertical se podrán evidenciar los requerimientos de personal por nivel de empleo (asesor, profesional, técnico y asistencial).

**Tabla 7.** Vista formulario No. 2 diligenciado

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
CONSOLIDADO DE MEDICIÓN DE CARGAS DE TRABAJO, DISTRIBUIDO POR  
DEPENDENCIA**

Formulario 2

NOMBRE DE LA DEPENDENCIA	NIVEL JERÁRQUICO				TOTAL EMPLEOS POR DEPENDENCIA
	ASESOR	PROFESIONAL	TÉCNICO	ASISTENCIAL	
Dependencia No. 1	1	3	1	4	9
Dependencia No. 2	1	3	1	4	9
Dependencia No. 3	1	3	1	4	9
<b>TOTAL EMPLEOS POR NIVEL JERÁRQUICO</b>	<b>3,0</b>	<b>9,0</b>	<b>3,0</b>	<b>12,0</b>	<b>27</b>

## COMPARATIVO PLANTA DE PERSONAL ACTUAL Y PLANTA PROPUESTA

Como resultado del análisis de cargas de trabajo, se identifican las necesidades de personal. En este punto se recomienda llevar a cabo un comparativo de los costos de la planta de personal actual y los costos de la planta propuesta. Para este efecto se sugiere diligenciar la siguiente tabla:

**Tabla 8.** Comparativo planta de personal actual y planta propuesta

PLANTA ACTUAL				PLANTA PROPUESTA				"DIFERENCIA (cargos)
No. empleos	Denominación	Cód. - grado	"costo anual (millones)"	No. empleos	Denominación	Cód. - grado	"costo anual (millones)"	
30	Técnico administrativo	367-03	\$ 1.438,00	25	Técnico administrativo	367-03	\$ 1.199,00	-5
0	N/A	N/A	\$ -	10	Líder de proyecto	208-02	\$ 2.000,00	10
2	Asesor	105-01	\$ 60,00	5	Técnico administrativo	367-03	\$ 150,00	3
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>		<b>\$ 1.498,00</b>	<b>40</b>			<b>\$ 3.349,00</b>	<b>8</b>

### 3.10 Elaboración propuesta planta de personal

Elaborado el estudio de cargas de trabajo, defina la propuesta de planta de personal, en la que determine: número de empleos por nivel jerárquico, denominación, código y grado salarial, lo anterior, con base en el Sistema de Nomenclatura y Clasificación de Empleos que aplique para su entidad.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley 909 de 2004, el diseño de cada empleo debe contener:

- La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular.

- El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo.
- La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.

Por otra parte, es importante precisar los conceptos de planta estructural y planta global:

La planta de personal estructural corresponde a aquella en la que se establecen formalmente los cargos para cada una de las dependencias de la organización. En otras palabras, habrá un solo perfil de empleo en el manual de funciones, porque cada cargo está adscrito a una dependencia específica. Ahora bien, en caso de que requiera hacer un movimiento de cargos de una dependencia a otra será necesario modificar el acto administrativo – decreto o resolución – por el cual se adoptó la planta de personal.

La planta de personal global consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, sin asociar su ubicación a una dependencia.

Con este modelo el jefe, o director general de la entidad, podrá distribuir los empleos y ubicarlos de acuerdo con las necesidades del servicio, para cumplir con los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, Función Pública recomienda que las entidades constituyan plantas globales de empleo, en la medida que las mismas tienen las siguientes ventajas:

- Proporciona agilidad, eficiencia y productividad en el logro de los objetivos institucionales.
- Flexibiliza la administración del recurso humano al permitir la movilidad del personal de un área a otra, lo que permite dinamizar procesos operativos y técnicos y facilita la gestión de la entidad.
- Facilita la conformación de grupos internos de trabajo, permanentes o transitorios, conformados con personal interdisciplinario, liderados por funcionarios altamente calificados. Esto servirá como una alternativa para racionalizar las actividades, para el máximo aprovechamiento del recurso humano.

### **3.10.1 Empleos temporales**

Las entidades podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal, empleos de carácter temporal o transitorio.

Su creación deberá responder a, por lo menos, una de las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración.
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada.
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

La justificación para la creación de empleos temporales deberá contener tanto la motivación técnica como la respectiva



disponibilidad presupuestal, teniendo en cuenta que no se pueden crear empleos que no se encuentren debidamente soportados por un proyecto (recursos de inversión), o en el rubro de gastos de funcionamiento.

En términos generales, el procedimiento para establecer una planta de empleos temporales es el mismo que se emplea para modificar la planta permanente. Es decir, que la justificación técnica deberá contener:

- El análisis de procesos
- La evaluación de la prestación del servicio
- El análisis de cargas de trabajo

Adicionalmente, debe existir el certificado de disponibilidad presupuestal con el cual se asegura el pago del cargo o los cargos que se creen, así como también la certificación que expide el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cuando los empleos temporales se financian con recursos de un proyecto de inversión proveniente del DNP.

Por otro lado, cuando los recursos son de un proyecto de inversión del mismo municipio, el secretario de Hacienda, o quien haga sus veces, expide la certificación de disponibilidad presupuestal, para el pago de los empleos de carácter temporal.

Las plantas temporales de empleo han sido promovidas por Función Pública como una opción de formalización laboral para aquellas personas que se han desempeñado como contratistas de prestación de servicios, teniendo en cuenta que quienes se vinculan a ellas adquieren la condición de empleados públicos y cuentan con los mismos beneficios salariales de los empleados de la planta permanente, con la diferencia de que los empleos temporales, como su nombre lo indica, tienen una duración determinada y la relación laboral del empleado concluye en la fecha señalada en el acto administrativo de nombramiento.

Así mismo, los empleos permanentes se pueden pagar con recursos de inversión del Sistema General de Participaciones, del servicio de la deuda, o de cualquier otra fuente de ingresos; siempre y cuando hayan sido presupuestados para la vigencia correspondiente.

Finalmente, Función Pública ha recomendado que las plantas de empleos temporales se creen dentro de la respectiva vigencia fiscal (del 1º de enero al 31 de diciembre) con el fin de respetar el principio de anualidad presupuestal. Igualmente, pueden crearse para períodos de 2, 3, 4 o 6 meses, y prorrogarse en el tiempo las veces que sea necesario, siempre y cuando se mantenga la misma necesidad que dio origen a la planta de personal y haya recursos presupuestados para pagarla. En un escenario como este, no es necesario elaborar un nuevo estudio técnico; basta con indicar que la necesidad se mantiene igual y que existen recursos presupuestados para pagarla.

### **3.10.2 Manual de funciones y competencias laborales**

Para Función Pública, el Manual específico de funciones y de competencias laborales es un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de los mismos. Se constituye en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo (Función Pública, 2012). En aras de resolver preguntas frecuentes sobre este tema, se sugiere consultar la Guía para Establecer o Modificar el Manual de Funciones y de Competencias Laborales<sup>12</sup> que Función Pública expidió para tal fin.

El Manual de funciones y de competencias laborales es el reflejo de la planta de personal aprobada, es decir, la relación de cargos

12 En línea: [Consulte aquí la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales, versión 2](#)

con sus denominaciones (nombre del empleo), códigos y grados salariales. En el **Anexo 10** de esta guía aparece un modelo de manual de funciones para entidad territorial.

Las instituciones de orden territorial deben considerar los requisitos mínimos y máximos para el nivel jerárquico y la categoría de la respectiva entidad territorial, en cuanto a educación y experiencia, como está señalado en el Decreto Ley 785 de 2005 en la siguiente tabla:

**Tabla 9.** Requisitos mínimos para nivel jerárquico y categoría de la respectiva entidad

**Algunas claridades sobre la aplicación de equivalencias**

Nivel jerárquico	Departamentos, distritos y municipios de categorías especial, primera, segunda y tercera	Departamentos, distritos y municipios de categorías cuarta, quinta y sexta
Directivo	<b>Mínimo:</b> Título profesional y experiencia <b>Máximo:</b> Título profesional y título de postgrado y experiencia	<b>Mínimo:</b> Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia <b>Máximo:</b> Título profesional, título de postgrado y experiencia
Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la Ley.		
Asesor	<b>Mínimo:</b> Título profesional y experiencia <b>Máximo:</b> Título profesional, título de postgrado y experiencia	<b>Mínimo:</b> Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior <b>Máximo:</b> Título profesional, título de postgrado y experiencia
Profesional	<b>Mínimo:</b> Título profesional <b>Máximo:</b> Título profesional, título de postgrado y experiencia	<b>Mínimo:</b> Título profesional <b>Máximo:</b> Título profesional, título de postgrado y experiencia
Técnico	<b>Mínimo:</b> Diploma de bachiller en cualquier modalidad. <b>Máximo:</b> Al fijar el requisito específico, podrá optar por el título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia, por la terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.	<b>Mínimo:</b> Terminación y aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y curso específico, mínimo de sesenta (60) horas, relacionado con las funciones del cargo. <b>Máximo:</b> Al fijar el requisito específico, podrá optar por título de formación tecnológica y experiencia o terminación, por la aprobación del pénsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia.
Asistencial	<b>Mínimo:</b> Terminación y aprobación de educación básica primaria. <b>Máximo:</b> Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.	<b>Mínimo:</b> Terminación y aprobación de tres (3) años de educación básica primaria. <b>Máximo:</b> Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia.

Cuando un profesional o técnico va a ingresar al servicio público, en ocasiones no cuenta con la experiencia requerida o los estudios exigidos según los requisitos para el cargo al que aspira; no obstante, existen alternativas que permiten compensar la ausencia de uno de estos requisitos y son las llamadas equivalencias.

Cada entidad, en virtud de sus necesidades establece las condiciones particulares en relación con la formación académica y la experiencia exigible, así como la aplicación o no de las equivalencias para los requisitos de un cargo, las cuales tienen validez siempre y cuando se encuentren establecidas como alternativa de requisitos al interior de la ficha del empleo, en el correspondiente manual de funciones y competencias laborales, que es el instrumento por excelencia de la administración de personal en las entidades públicas, pues contiene la relación de empleos de la organización, sus roles, responsabilidades, las competencias y los requisitos de estudio y experiencia exigidos para su buen desempeño.

Los requisitos de estudio y experiencia constituyen la puerta de ingreso al servicio público y es responsabilidad del jefe de talento humano o quien haga sus veces en la entidad, verificar que el aspirante acredite la totalidad de dichos requisitos. No obstante, por cuestiones de oferta laboral o para facilitar la provisión de ciertos cargos, la norma ha previsto la aplicación de equivalencias, que implica reemplazar, excepcionalmente, una condición del empleo, de educación o experiencia, por una alternativa de requisito que compense la carencia de uno de estos elementos.

Para el caso de las entidades del orden nacional la norma aplicable es el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, y para las entidades territoriales, el artículo 25 del Decreto Ley 785 de 2005. En uno y otro caso se establecen equivalencias para los diferentes niveles de empleo que las entidades pueden incorporar en sus

manuales de funciones como alternativas de requisitos, para compensar la ausencia de un requisito básico por otra condición.

**Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional** se pueden aplicar las siguientes equivalencias:

El Título de postgrado en la modalidad de especialización por:

Dos años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o,

Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un año de experiencia profesional.

Por ejemplo, si una persona aspira a un cargo en el área de contratación y el requisito es título en Derecho y 24 meses de experiencia relacionada, y a la persona no le alcanza la experiencia, se podría compensar con el título profesional y una especialización en derecho administrativo.

En el mismo escenario, también se podría admitir a una persona con doble titulación, por ejemplo: derecho y administración de empresas. Insistimos en que los títulos deben ser afines con las funciones del cargo que se va a desempeñar.

El Título de Postgrado en la modalidad de maestría por:

Tres años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o

Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un año de experiencia profesional.

A manera de ejemplo, supongamos que el requisito es título profesional y maestría para ocupar un cargo directivo y el aspirante se ha desempeñado en cargos de dirección, en entidades públicas y empresas privadas por varios años, pero no tiene dicho posgrado. Si la persona certifica tres años de experiencia en esos empleos directivos, puede compensar la ausencia de la maestría, siempre y cuando esta alternativa esté contemplada en el manual de funciones de la entidad.

El Título de Postgrado en la modalidad de doctorado o postdoctorado, por:

Cuatro años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o

Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo; o

Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y dos años de experiencia profesional.

Tres años de experiencia profesional por título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo.

**Para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencial:**

Título de formación tecnológica o de formación técnica profesional, por un (1) año de experiencia relacionada, siempre y cuando se acredite la terminación y la aprobación de los estudios en la respectiva modalidad.

Tres (3) años de experiencia relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido, y viceversa.

Un (1) año de educación superior por un (1) año de experiencia y viceversa, o por seis (6) meses de experiencia relacionada y curso específico de mínimo sesenta (60) horas de duración y viceversa, siempre y cuando se acredite diploma de bachiller para ambos casos.

Diploma de bachiller en cualquier modalidad, por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y un (1) año de experiencia laboral y viceversa, o por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y Certificado de Aptitud Profesional (CAP) de SENA.

Aprobación de un (1) año de educación básica secundaria por seis (6) meses de experiencia laboral y viceversa, siempre y cuando se acredite la formación básica primaria.

La equivalencia respecto de la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se establecen así:

Tres (3) años de educación básica secundaria o dieciocho (18) meses de experiencia, por el CAP del SENA.

Dos (2) años de formación en educación superior, o dos (2) años de experiencia por el CAP Técnico del SENA y bachiller, con intensidad horaria entre 1.500 y 2.000 horas.

Tres (3) años de formación en educación superior o tres (3) años de experiencia por el CAP Técnico del SENA y bachiller, con intensidad horaria superior a 2.000 horas.

¿Las entidades están obligadas a contemplar siempre las equivalencias que menciona la norma?

Al momento de establecer alternativas, estas son opcionales, por lo tanto, no es absolutamente necesario definir alternativas en todos los empleos, sino en aquellos en los cuales la entidad lo considere necesario, por cuestiones de oferta laboral o porque las funciones no requieren un alto grado de especificidad en los requisitos.

De este modo, para determinados empleos con características técnicas bien definidas, muy seguramente será necesario favorecer la experiencia (relacionada), toda vez que lo que se busca es obtener un conocimiento profundo o una sobrada experiencia en un tema específico. En este caso, por supuesto no debe contemplarse una alternativa para los requisitos exigidos, ya que se desvirtuaría la necesidad imperiosa de poseer una experiencia relacionada, frente a una experiencia relacionada menor, pero compensada con títulos de especialización o postgrado.

Es decir, aquellos empleos en los cuales la Entidad ha dispuesto que se requiere un personal muy calificado y especializado, no se recomienda definir alternativas con el fin de no perder el horizonte del cargo y se mantenga la integridad tanto del propósito principal como de las funciones esenciales del empleo.



# 4. Fase de implementación

## 4.1 Modelos de actos administrativos

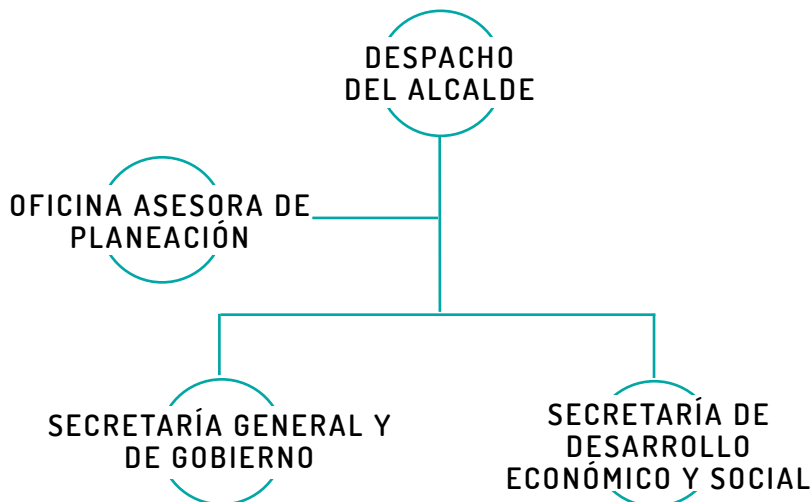
Una vez completadas las fases determinadas en esta guía, la entidad podrá implementar el rediseño propuesto y formalizarlo a través de la expedición de los actos administrativos. Para el caso del orden territorial, Función Pública ha dispuesto una serie de modelos y minutas de actos administrativos.

## 4.2 Estructura

Anexo 4. Consulte aquí el modelo de acto administrativo del estatuto interno para entidades descentralizadas del orden territorial (adscritas o vinculadas)

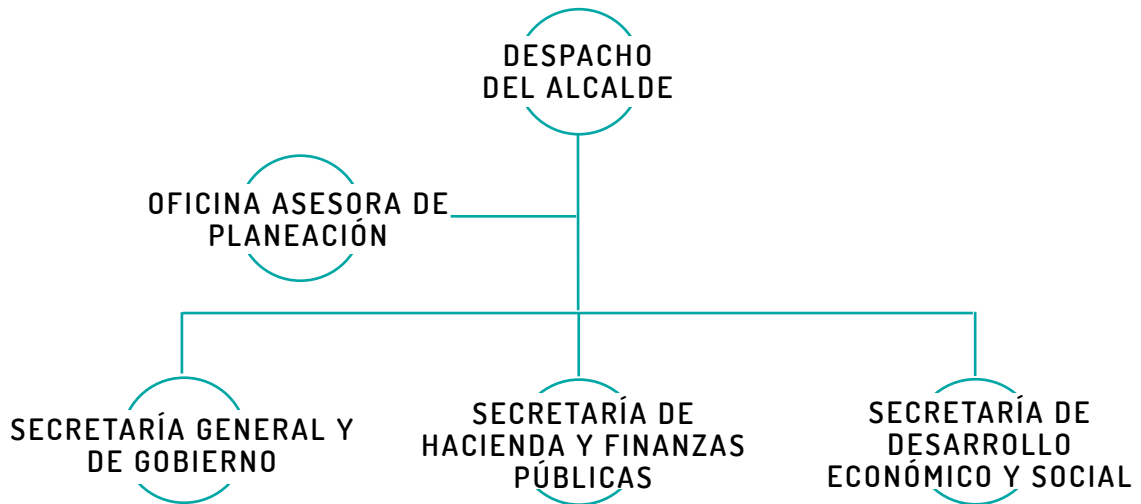
Anexo 5. Consulte aquí la estructura de la administración central con cuatro dependencias (2 secretarías del despacho).

**Figura 6.** Modelo de estructura administrativa con cuatro (4) dependencias



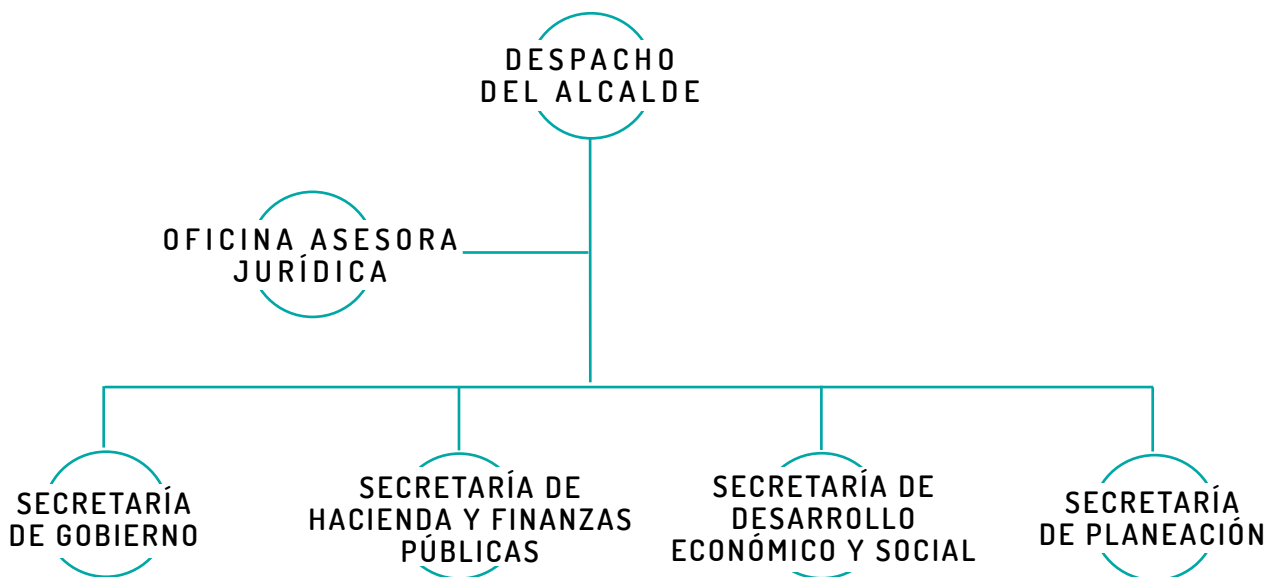
**Anexo 6.** Consulte aquí el modelo estructura de la administración central con cinco dependencias

**Figura No. 7** Modelo de estructura administrativa con cinco (5) dependencias



**Anexo 7.** Consulte aquí el modelo de estructura de la administración central con seis dependencias (4 secretarías del despacho)

**Figura No. 8** Modelo de estructura administrativa con cinco (5) dependencias



**Anexo 8.** Consulte aquí el modelo de acto administrativo por el cual se adopta la planta de personal de una alcaldía

Número de Cargos	Dependencia y denominación del empleo	Código	Grado
1 (uno)	<b>DESPACHO DEL ALCALDE</b> Alcalde	005	...
1 (uno)	Secretario ejecutivo del despacho del alcalde	438	03
1 (uno)	Conductor mecánico	482	02
	<b>PLANTA GLOBAL</b>		
3 (Tres)	Secretarios de despacho	020	04
1 (Uno)	Jefe de Oficina Asesora de Jurídica o de Planeación	115	03
3(Tres)	Profesional universitario	219	02
2(Dos)	Profesional universitario	219	03
1 (uno)	Tesorero general	201	03
1 (uno)	Comisario de familia	202	02
4 (Cuatro)	Técnico administrativo	367	02
1 (Uno)	Secretario ejecutivo	425	02
1(uno)	Inspector de policía 3ª a 6ª categoría	303	01

Establezca Los empleos de confianza de cualquier nivel jerárquico, es decir, que tengan funciones de asesoría, asistenciales o de apoyo para el gobernador o alcalde (distrital, municipal o local), contralor o personero, presidente, director o gerente de establecimiento público, entre otros, deben ser especificados de forma separada, pues tales particularidades le dan connotación de empleos de libre nombramiento y remoción, de conformidad con las normas de carrera administrativa.

Establezca la planta global con los demás empleos, ya sean de libre nombramiento y remoción (por pertenecer al nivel directivo) o de carrera administrativa de los distintos niveles, compuesta por un número de empleos determinados por el estudio de cargas de trabajo.

**Anexo 9.** Consulte aquí el modelo de acto administrativo de planta de personal para una entidad descentralizada

**Anexo 10.** Consulte aquí el modelo de acto administrativo para establecer o ajustar el manual de funciones

**Anexo 11.** Consulte aquí el modelo de acto administrativo por el cual se establece la escala salarial

# 5. Supresión y liquidación de entidades

Para iniciar un proceso de supresión y liquidación de organismos y entidades de la Rama Ejecutiva se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. El organismo o entidad debe encontrarse inmerso en alguna de las siguientes causales citadas en el artículo 52 de la Ley 489 de 1998:

- Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
- Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden nacional.
- Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
- Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizare el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes,

programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.

- Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.
- Siempre que como consecuencia de la descentralización de un servicio la entidad pierda la respectiva competencia.

2. Los parámetros establecidos en el Decreto 254 de 2000 y la Ley 1105 de 2006, cuyas disposiciones aunque son para entidades del orden nacional, pueden hacerse extensivas a una entidad del orden territorial, teniendo en cuenta las particularidades del caso. Ahora bien, una vez se haya hecho el diagnóstico (análisis de la situación integral, que incluye el inventario de activos y pasivos, el análisis financiero y el análisis de la planta de personal y la revisión del retén social), donde se concluya que la supresión es la decisión que debe tomarse, se procede a elaborar una propuesta de supresión y liquidación de organismos o entidades que contenga, por lo menos los siguientes aspectos:

- Propuesta de descripción de costos, donde se incluya los costos de liquidación y/o indemnización y el presupuesto de operación de la entidad en liquidación.
- Propuesta de planta de personal, con el programa de supresión de empleos y la planta de personal necesaria para la liquidación.

Finalmente, se elabora un proyecto de acto administrativo que ordene la supresión y liquidación, este debe contemplar las causales previstas que dieron origen la supresión y liquidación.

### **Especificaciones que debe tener en cuenta para llevar a cabo el proceso de supresión de empleos**

En el caso de ser necesaria la supresión de empleos, estos deberán identificarse de acuerdo con su provisión (libre nombramiento

y remoción, carrera administrativa o provisionalidad), y si el servidor que lo ejerce cumple alguna de las siguientes condiciones:

Especificaciones para el proceso de supresión de empleos Dependencia y denominación del empleo	
Derecho preferencial de los empleados públicos inscritos en carrera administrativa	<p><b>Ley 909 de 2004</b></p> <p><b>Artículo 44.</b> 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.</p>
	<p><b>Decreto 1083 de 2015</b></p> <p><b>Artículo 44.</b> 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.</p>
	<p>En caso de incorporación a empleos iguales o equivalentes, a los empleados de carrera no se les puede exigir requisitos distintos a los que acreditaron cuando ingresaron a la carrera.</p>
Fuero sindical	<p>De acuerdo con las normas vigentes el retiro de un empleado de carrera y un trabajador oficial con fuero sindical requiere una autorización judicial previa.</p>

**Especificaciones para el proceso de supresión de empleos  
Dependencia y denominación del empleo**

<p>Protección a la maternidad</p>	<p>Las empleadas de carrera administrativa en estado de embarazo o lactancia, tienen derecho preferencial a ser incorporadas en la nueva planta de personal, de no ser posible, podrán optar por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Indemnización</li> <li>• Una indemnización por maternidad</li> <li>• Según el artículo 51 de la ley 909 de 2004, el valor de la remuneración que dejare de recibir entre la fecha de supresión y la fecha probable del parto</li> <li>• Pago mensual a la correspondiente entidad promotora de salud de la parte de cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud que corresponde a la entidad pública. Durante toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores al parto, más las doce semanas de descanso remunerado a que tiene derecho como licencia de maternidad. Este derecho ampara a todas las empleadas independientemente de su tipo de vinculación: carrera administrativa, libre nombramiento y remoción o provisionalidad.</li> </ul>
<p>Madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica y limitados físicos, mentales, visuales o auditivos.</p>	<p>Según lo establecido en el Decreto 190 de 2003 en caso de supresión del organismo o entidad, la estabilidad laboral de los servidores públicos que demuestren pertenecer al grupo de protección especial deberá ser respetada, hasta la culminación del proceso liquidatorio, pero si antes del proceso cesa dicha situación o el empleador identifica una justa causa para hacer el despido, se deberá respetar el debido proceso.</p> <p>Si hay despido motivado el gerente liquidador podrá primero desvincular al funcionario y posteriormente suprimir el cargo.</p>
<p>Servidores públicos próximos a pensionarse</p>	<p>Solo se suprimirán los empleos cuando el cargo se encuentre vacante como consecuencia del retiro del servicio del empleado que ha adquirido los derechos de pensión y se encuentre en nómina de pensionado.</p>

Finalmente, se elabora un proyecto de acto administrativo que ordene la supresión y liquidación, este debe contemplar las causales previstas que dieron origen la supresión y liquidación.

Especificaciones que debe tener en cuenta para llevar a cabo el proceso de supresión de empleos

En el caso de ser necesaria la supresión de empleos, estos deberán identificarse de acuerdo con su provisión (libre nombramiento y remoción, carrera administrativa o provisionalidad), y si el servidor que lo ejerce cumple alguna de las siguientes condiciones:

*Nota: No se considera supresión efectiva del empleo cuando hay un simple cambio de nombre o denominación del mismo o variación del grado de remuneración.*



# 6. Glosario

**Actitudes:** disposición de actuar, sentir y pensar en torno a una realidad particular y concreta. Entre ellas pueden considerarse: entusiasmo, positivismo, optimismo, persistencia, flexibilidad y búsqueda de la excelencia.

**Acto administrativo:** manifestación de producir efectos jurídicos que se dicten en la actuación administrativa por cualquier órgano del Estado, o particulares que ejerzan funciones públicas.

**Análisis de capacidad institucional:** se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello.

**Aplicativo:** es un tipo de programa informático diseñado como herramienta para permitir a un usuario realizar uno o diversos tipos de trabajos. Sirven para la automatización de ciertas tareas complicadas y de la información.

**Aptitudes o habilidades:** Características biológicas o aprendidas que permiten a una persona hacer algo mental o físico. Laboralmente, es la capacidad y potencialidad de la persona para llevar a cabo un determinado tipo de actividad.

**Competencias:** Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos,

destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

**Competencias comportamentales:** conjunto de características de la conducta que se exigen como estándares básicos para el desempeño del empleo, atendiendo a la motivación, las aptitudes, las actitudes, las habilidades y los rasgos de personalidad.

**Competencias funcionales:** capacidades que se identifican a partir de un análisis del propósito principal del empleo y su desagregación progresiva, con el objeto de establecer las contribuciones individuales del empleo, los conocimientos básicos, los contextos en los que se deberán demostrar las contribuciones individuales y las evidencias requeridas que demuestren las competencias laborales.

**Conocimientos básicos o esenciales:** los conocimientos básicos o esenciales comprenden el conjunto de teorías, principios, normas, técnicas, conceptos y demás aspectos del saber que debe poseer y comprender quien esté llamado al desempeño del empleo, para alcanzar las contribuciones individuales.

**Contribuciones individuales:** conjunto de productos o resultados laborales que permiten medir o especificar lo esperado, en términos de "resultados observables" como consecuencia de la realización del trabajo. Describen en forma detallada lo que el empleado respectivo, ejerciendo un determinado empleo, tiene que lograr y demostrar para comprobar que es competente e idóneo.

**Eficacia:** la eficacia como principio supone que la organización y la función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico,

con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas.

**Eficiencia:** obtención de los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

**Empleo público:** 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.

**Entidad pública:** son aquellas de origen estatal y cuyo capital también es estatal o público, sin que el régimen jurídico aplicable sea necesariamente el derecho público, a pesar de que ésta sea la regla general.

**Entidad territorial:** corresponden al segundo nivel de división administrativa en Colombia, que mediante agrupación conforman los departamentos. Colombia posee 1.123 municipios registrados ante el DANE, que de acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 136 de junio 2 de 1994 y la ley 1551 de 2012 es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señalen la Constitución y las leyes de la República.

**Estructura funcional:** es la división del trabajo en una organización agrupando las principales actividades o funciones que deben realizarse dentro de la organización. Se diseña desde la parte inferior hasta la parte superior en forma vertical.

**Estudio de cargas trabajo:** conjunto de técnicas que pueden aplicarse para la medición de trabajos administrativos o tiempos de trabajo en oficinas y determina la cantidad de personal

necesario para la eficiente realización de las tareas derivadas de las funciones asignadas a cada institución.

**Evidencias requeridas:** conjunto de hechos o indicaciones precisas referidas a los productos, los servicios, el desempeño o el conocimiento, que permiten comprobar o demostrar por parte de un empleado que alcanza las contribuciones individuales dentro de los estándares esperados y definidos para el efecto.

**Función pública:** la función pública puede ser definida como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la constitución, una ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo.

**Grado salarial:** número de orden que indica la asignación básica mensual para cada denominación de empleo dentro de una escala progresiva de salarios, según la complejidad y responsabilidad inherente al ejercicio de sus funciones.

**Macroproceso:** conjunto de procesos que contribuyen, en forma sistémica, a satisfacer los requerimientos de la comunidad y de la entidad para lograr el cumplimiento y los fines propios del Estado.

**Manual de funciones:** instrumento de administración de personal, a través del cual se establecen funciones y competencias laborales para los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de estos.

**Planta de personal:** es el conjunto de empleos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una institución, identificados y ordenados jerárquicamente,

acorde con el sistema de nomenclatura y clasificación vigente y aplicable a la respectiva institución.

**Proceso:** serie de actividades o acciones organizadas e interrelacionadas, orientadas a obtener un resultado específico y predeterminado, como consecuencia del valor agregado que aporta cada una de las fases que se llevan a cabo en las diferentes etapas por los responsables que desarrollan las funciones de acuerdo con su estructura orgánica.

**Presupuesto:** equilibrio y relación entre los ingresos y gastos en una vigencia. Está dirigido al cumplimiento de metas en un periodo de tiempo y bajo ciertas condiciones. Se relaciona con el control financiero, desempeñando un rol preventivo y correctivo, ya que minimiza el riesgo en las operaciones en una organización.

**Propósito principal del empleo:** identificación de la misión crítica que explica la necesidad de existencia del empleo o razón de ser dentro de la estructura de procesos y misión encomendados al área a la cual pertenece.

**Valores:** corresponden a los principios de conducta; entre ellos se cuentan la ética, responsabilidad, lealtad, sentido de pertenencia, adhesión a normas y políticas y orientación al servicio.

# 7. Referencias

**CHIAVENATO, I.**, Introducción a la teoría general de la administración, 5ª edición, McGraw-Hill Interamericana, Santafé de Bogotá, Colombia, 1999.

**Departamento Administrativo de la Función Pública**, Guía de modernización de entidades públicas del orden Nacional. 2012. Versión actual.

**Harvard Business Review on Managing the Value Chain.** Recuperado de [http://bscrse.org/claroline/courses/PRO/document/5\\_Documentos\\_Metodologia\\_Lecturas/Documentos\\_complementarios/2\\_Que\\_es\\_la\\_Cadena\\_de\\_valor.pdf](http://bscrse.org/claroline/courses/PRO/document/5_Documentos_Metodologia_Lecturas/Documentos_complementarios/2_Que_es_la_Cadena_de_valor.pdf)

**Modelo de negocio Canvas.** Ejemplo. Entuxía. Consultoría de creación de Empresas. Tomado de <http://www.entuxia.com/financiacion/wp-content/uploads/MODELO-DE-NEGOCIO-CANVAS-EJEMPLO.pdf>

**Robbins, S.P. y Judge, T. A.** (2009). Comportamiento organizacional. [pdf]. Recuperado de <https://psiqueunah.files.wordpress.com/2014/09/comportamiento-organizacional-13a-ed-nodrm.pdf>

# Guía de rediseño para entidades del orden territorial

VERSIÓN 2  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL  
BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA  
JUNIO 2018

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: [www.funcionpublica.gov.co](http://www.funcionpublica.gov.co)

[eva@funcionpublica.gov.co](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:



**FUNCIÓN PÚBLICA**  
Departamento Administrativo de la Función Pública