



# Concepto 110661 de 2020 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20206000110661\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20206000110661

Fecha: 19/03/2020 11:41:10 a.m.

Bogotá D.C.

REF.: PLANTAS DE PERSONAL - Modificación - Aplicación del artículo 15 Ley 2008 de 2019. RAD. 20202060099762 del 10 de marzo de 2020.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual consulta cuáles son las entidades a las cuales el Departamento Administrativo de la Función Pública no les realiza el análisis de cargas de trabajo para efectos de la modificación de plantas de personal, en virtud del numeral 5 del artículo 15 de la Ley 2008 de 2019, me permito manifestarle lo siguiente:

Inicialmente es importante indicar que la Constitución Política sobre la Ley Orgánica del Presupuesto, dispuso:

*"ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

De acuerdo al artículo 352 constitucional, la ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

Por su parte, el Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", dispuso:

*"ARTÍCULO 1º. La presente ley constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto que regula el sistema presupuestal (L. 38/89, art. 1º; L. 179/94, art. 55, inc. 1º)."*

*"ARTÍCULO 3º. Cobertura del estatuto. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel corresponde al presupuesto general de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.*

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (L. 38/89, art. 2º; L. 179/94, art. 1º)."

"ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

(...)"

"ARTÍCULO 38. En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

(...)

d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (L. 38/89, art. 24; L. 179/94, arts 16, 55, inc. 1º y 4º, art. 71).

## XVI. De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal

"ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

(...)" (Destacado nuestro)

De tal modo que el Decreto 111 de 1996 constituye el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación, cuya cobertura comprende 2 niveles. El primero de ellos está compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

Con respecto al presupuesto nacional, comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Ahora bien, es importante traer a colación la Sentencia C-652 del 14 de octubre de 2015<sup>1</sup>, Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez, a través de la cual sobre el tema se consideró lo siguiente:

7.6. Por su parte, el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, dispone que el Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, y que cada uno de esos gastos se presentará clasificado “en diferentes secciones” que corresponderán, entre otros órganos y ramas del poder público, “a la rama judicial”. En plena correspondencia con dicho mandato, el artículo 110 del mismo estatuto establece que: “[l]os órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces...” (Negritas y subrayas fuera de texto).

7.7. Atendiendo al contenido de las disposiciones citadas, es posible advertir que la Rama Judicial, a través de sus órganos de gobierno y administración, goza, en principio, de autonomía presupuestal para elaborar su propio proyecto de presupuesto y para ejecutarlo de conformidad con la aprobación que del mismo haga el Congreso. No obstante, de acuerdo con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial se concreta, en la instancia de elaboración, en la preparación del anteproyecto de presupuesto y en la remisión del mismo al Gobierno Nacional para su incorporación al proyecto de presupuesto general que éste debe presentar anualmente al Congreso para su aprobación; conservando el Gobierno, como titular de la iniciativa presupuestal y responsable de la política económica del Estado, la potestad para disponer racionalmente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. En materia de ejecución, por su parte, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial comprende la potestad para el manejo, administración y disposición de las partidas que hayan sido incluidas por el Congreso en la ley anual de presupuesto, lo que significa que tiene capacidad para contratar y comprometer a nombre de la Rama Judicial, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto.

(...)

7.12. En punto a la autonomía presupuestal reconocida a ciertas entidades públicas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, de manera general, su contenido esencial “reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”]. Sobre esa base, también la Corporación ha puesto de presente que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”].

(...)

7.25. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha coincidido en sostener que la autonomía presupuestal que el ordenamiento jurídico reconoce a ciertas entidades y órganos de naturaleza pública, tal y como ocurre con la Rama Judicial, no consiste en que el proceso de ejecución presupuestal quede desvinculado del presupuesto anual de gastos y apropiaciones, o que el mismo se lleve a cabo sin observancia de los principios que rigen el presupuesto, en particular, los de legalidad, unidad y universalidad presupuestal. Lo que persigue dicha autonomía, es que se respete el derecho del órgano autónomo para preparar el anteproyecto de presupuesto, y que, en la ejecución de los presupuestos, se respeten las facultades de los ordenadores del gasto, las cuales se manifiestan en la posibilidad de manejo, administración y disposición directa de las partidas incluidas en la ley anual de presupuesto, esto es, en la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y la finalidad dispuesta para ellas. (Destacado nuestro)

De acuerdo con el anterior pronunciamiento jurisprudencial, la autonomía presupuestal reconocida a ciertas entidades públicas, tal y como ocurre con la Rama Judicial, consiste en ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y

en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. A su vez, la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto.

Quiere decir que, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial en materia de ejecución, comprende la potestad para el manejo, administración y disposición de las partidas que hayan sido incluidas por el Congreso en la ley anual de presupuesto, lo que significa que tiene capacidad para contratar y comprometer a nombre de la Rama Judicial, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto.

Ahora bien, para abordar el tema de su consulta, teniendo en cuenta los antecedentes que se ha dejado indicados hasta ahora, es importante señalar que la Ley 2008 de 2019, *Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020*, sobre la solicitud de modificación a las plantas de personal, dispuso:

**"ARTÍCULO 15. La solicitud de modificación a las plantas de personal requerirá para su consideración y trámite, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, los siguientes requisitos:**

1. Exposición de motivos.
2. Costos comparativos de las plantas vigente y propuesta.
3. Efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad.
4. Concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afectan los gastos de inversión y,
5. Estudio técnico de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización y competitividad de la entidad aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
6. Los demás que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

*El Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido concepto o viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional.*  
(Subrayas fuera del texto)

De acuerdo a la anterior disposición, para consideración y trámite por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la solicitud de modificación a las plantas de personal debe contener entre otros requisitos el estudio técnico de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización y competitividad de la entidad aprobado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En igual sentido, la Ley 909 de 2004<sup>2</sup>, sobre las reformas a la planta de personal, señaló:

**"ARTÍCULO 46. Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.**

*El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.*

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

De acuerdo al artículo anterior, para las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren. Así mismo se indica que, toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberá ser aprobada por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En ese sentido, en virtud de la autonomía otorgada por la Constitución Política y la ley de la cual gozan la rama judicial, rama legislativa, y órganos autónomos, presupuestalmente, dichos organismos elaboran su propio proyecto de presupuesto y lo ejecutan de conformidad con la aprobación que del mismo haga el Congreso.

Teniendo en cuenta que las demás ramas del poder público gozan de esta autonomía se colige que, cuando se adelante solicitudes de modificación a las plantas de personal para su consideración y trámite, no se requiere cumplir con el requisito de estudio técnico de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización y competitividad de la entidad y; en consecuencia, no requiere aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, pues solo se realiza por parte de este Departamento a las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del orden nacional, y por lo tanto, las entidades que gozan de la mencionada autonomía a la cual se ha hecho referencia, no se les aplicará el numeral 5º del artículo 15 de la ley 2008 de 2019.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: A. Ramos / Valeria Blanco

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. Referencia: Expediente D-10698, Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 102 (parcial) de la Ley 1737 de 2014 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015". Demandante: Jesús Marino Ospina Mena.

2. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:23:50*