



Función Pública

Concepto 088441 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000088441

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000088441

Fecha: 12/03/2021 03:02:24 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES. Modificación planta de personal. Facultad para modificar la planta de personal de una entidad pública del nivel territorial. RAD. 20219000125462 del 9 de marzo de 2021

En atención a su escrito de la referencia, mediante el cual consulta si se considera procedente la creación de empleos que exceden el presupuesto municipal y si es viable la vinculación en un empleo del nivel a profesional a quien no cuenta con título profesional, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1.- Autonomía de las entidades territoriales.

De conformidad con lo previsto en el artículo 1 y 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa, de tal suerte que tienen la facultad para gestionar sus asuntos, con arreglo a la Constitución Política y la Ley.

De otra parte, el artículo 122 de la Constitución Política determina que, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

De acuerdo con lo anterior, no es procedente que las entidades u organismos públicos provean empleos públicos cuando no se han garantizado sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución Política, el alcalde tiene la atribución para crear suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, con arreglo a los acuerdos correspondientes.

En ese sentido, la atribución para modificar la planta de personal de la entidad es del alcalde, no obstante, se precisa que de acuerdo con la Constitución Política, dicha reforma debe ser aprobada por el concejo municipal.

En relación con la reforma de la planta de personal, mediante la cual se crean o suprimen empleos, el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 19 de 2002, establece:

“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.” (Subraya fuera de texto)

Por su parte el artículo 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015 establece que “Las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.”

De acuerdo con lo anterior, la reforma de una planta de personal de los empleos de las entidades u organismos públicos, deberán obedecer a necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

En cuanto a la motivación y el contenido del estudio que origina la modificación de la planta de personal de la entidad, le indico que los artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3 del citado Decreto 1083 de 2015 establecen que entre otras causas, podrá fundarse por la fusión, la supresión o la escisión de entidades; así como cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; traslado de funciones o competencias de un organismo a otro; supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios; redistribución de funciones y cargas de trabajo; introducción de cambios tecnológicos; culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad; racionalización del gasto público; mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

De otra parte, señala el mencionado Decreto 1083 de 2015 que los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En consecuencia, si el estudio técnico respectivo derivó en la necesidad de crear nuevos cargos, dicha circunstancia deberá estar debidamente acreditada y se plasmará en los actos administrativos que den cuenta de la modificación de la planta de personal.

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

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

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

En este orden de ideas y atendiendo puntualmente su interrogante, le indico que por expresa disposición Constitucional, no es procedente proveer empleos públicos que no cuenten con el presupuesto para su remuneración. De igual manera, los municipios deberán tener en cuenta los límites presupuestales de que trata la Ley 617 de 2000 y en consecuencia, mostrar un manejo responsable de las finanzas públicas del

municipio.

2.- En atención a la segunda parte de su escrito, le indico lo siguiente:

En relación con la noción de empleo, el Decreto Ley 785 de 2005 determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. Noción de empleo. Se entiende por empleo el 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.

Las competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en el presente decreto-ley y a los que establezca el Gobierno Nacional, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en leyes especiales.” (Subrayas fuera de texto)

De acuerdo con lo previsto en la norma, los requisitos para el ejercicio de funciones en las entidades u organismos públicos del nivel territorial serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en el Decreto-Ley 785 de 2005.

Ahora bien, en relación con los requisitos para el ejercicio de empleos en el nivel profesional, el mencionado Decreto Ley 785 de 2005 señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 13. Competencias laborales y requisitos para el ejercicio de los empleos. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:

13.1.1. Estudios y experiencia.

13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales.

13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.

13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión.

13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos:

(...)

13.2.3. Nivel Profesional

Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal:

Mínimo: Título profesional.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.”

En los términos de la norma transcrita, los empleos del nivel profesional para para el orden departamental, distrital y municipal, se exige como requisito mínimo, título profesional y máximo título profesional, título de postgrado y experiencia.

Las entidades del orden territorial al fijar los requisitos de estudio y experiencia de los empleos en el manual específico de funciones y competencias laborales, deberán hacerlo con sujeción al mencionado Decreto Ley 785 de 2005.

En ese sentido, se precisa que el manual específico de funciones y de requisitos 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 ejercicio de los mismos. Se constituye, entonces, en el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos en una entidad u organismo.

El manual específico de funciones y de competencias laborales, se orienta al logro de los siguientes propósitos:

Instrumentar la marcha de procesos administrativos tales como: selección de personal, inducción de nuevos funcionarios, capacitación y entrenamiento en los puestos de trabajo y evaluación del desempeño.

Generar en los miembros de la organización el compromiso con el desempeño eficiente de los empleos, entregándoles la información básica sobre los mismos.

Proporcionar información de soporte para la planeación e implementación de medidas de mejoramiento y modernización administrativas, estudio de cargas de trabajo.

Facilitar el establecimiento de parámetros de eficiencia y criterios de autocontrol.

De otra parte, se considera importante destacar que de conformidad con lo previsto en el artículo 26 del mencionado Decreto Ley 785 de 2005, cuando para el desempeño de un empleo se exija una profesión, arte u oficio debidamente reglamentado, los grados, títulos, licencias, matriculas o autorizaciones previstas en las normas sobre la materia no podrán ser compensados por experiencia u otras calidades, salvo cuando la ley así lo establezca.

De acuerdo con lo expuesto, y en atención a la segunda parte de su escrito, es viable concluir que los requisitos para el ejercicio de los empleos en las entidades y organismos públicos, deben estar contenidos en el manual específico de funciones y competencias laborales que tenga adoptado la entidad, el cual deberá estar acorde a las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 785 de 2005, para el caso de las entidades del nivel territorial, por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica, no es procedente vincular a un aspirante en un empleo público en el nivel profesional, que no cuente con el respetivo título profesional.

De otra parte, se precisa que de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 de 2015, le corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces en la respectiva entidad, el verificar y certificar que el aspirante a ocupar un empleo público cumple con los requisitos y competencias exigidos para el desempeño del empleo por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos; así como la normatividad que ha emitido el Gobierno Nacional a propósito de la emergencia ocasionada por el Covid - 19, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> y <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html> podrá encontrar conceptos y normativa relacionados con el tema.

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: Harold Herreño

Revisó: José Fernando Ceballos

Aprobó: Armando López Cortes

GCJ-601 - 11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones."
2. "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:56:08