



Función Pública

## Concepto 141691 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20216000141691\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000141691

Fecha: 22/04/2021 09:04:44 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: ENTIDADES - reestructuración. Supresión del empleo de conductor dentro de una entidad territorial. Radicado: 20219000192262 del 15 de abril de 2021.

En atención a la comunicación de referencia, en la cual solicita información sobre la supresión del empleo de conductor del Alcalde Municipal, un cargo de carrera administrativa, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1083 de 2015, sobre el derecho que asiste a los empleados de carrera administrativa en caso de que supriman el empleo del cual son titulares, y cuál es el cargo equivalente al empleo de conductor, código 480, grado 1; que fue publicado en convocatoria de concurso de méritos ante la Comisión Nacional del Servicio Civil y ahora pretenden suprimir, me permito indicarle lo siguiente:

El Decreto Ley 019 de 2012<sup>1</sup> dispuso lo siguiente con respecto a la modificación y estructuración de las plantas de personal, a saber:

*"ARTÍCULO 228. REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL. Modifíquese el Artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:*

*"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." (Subrayado nuestro)*

De conformidad con la normativa anteriormente señalada, las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deberán 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, derivando en la supresión o creación de empleos.

Así mismo sobre la reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, el Decreto 1083 de 2015<sup>2</sup>, dispone:

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

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

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

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

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

aspectos:

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

A partir de lo anterior, las reformas de 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 tal forma que las conclusiones del estudio técnico deriven en la creación o supresión de empleos, con ocasión a las causas señaladas anteriormente en el Artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015.

De manera que, atendiendo a su tema objeto de consulta, para el caso de la modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden territorial, los estudios que los soporten 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, y el Alcalde Municipal se encuentra facultado para decidir sobre la necesidad de reestructurar o reformar la planta de personal y de crear o suprimir empleos.

Asimismo, sobre los derechos de los empleados de carrera en caso de supresión de su empleo por motivo de la reestructuración de la planta de personal, el Decreto 1083 de 2015<sup>3</sup>, dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.11.2.1 Derechos de los empleados de carrera por supresión del empleo. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el Artículo 44 de la Ley 909 de 2004, conforme a las reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.*

*Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex empleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo.*

*De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera.*

*PARÁGRAFO. Producida la reincorporación, el tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de aquella, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales”. (subrayado fuera de texto)*

*ARTÍCULO 2.2.11.2.2 Incorporación. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y los cargos de carrera de la nueva planta sean iguales o se distingan de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva de estos, sin que se les exija requisitos superiores para su desempeño. (Decreto 1227 de 2005, art. 88)*

*ARTÍCULO 2.2.11.2.3 Empleos equivalentes. Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se*

trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente. (Decreto 1227 de 2005, art. 89 modificado por el art. 1 del Decreto 1746 de 2006)

**ARTÍCULO 2.2.11.2.4** Indemnización. La indemnización de que trata el Artículo 44 de la Ley 909 de 2004, se liquidará con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios teniendo en cuenta los siguientes factores:

1. Asignación básica mensual correspondiente al empleo de carrera del cual es titular a la fecha de su supresión.
2. Prima técnica cuando constituya factor salarial.
3. Dominicales y festivos.
4. Auxilios de alimentación y de transporte.
5. Prima de navidad.
6. Bonificación por servicios prestados.
7. Prima de servicios.
8. Prima de vacaciones.
9. Prima de antigüedad.
10. Horas extras.

(Decreto 1227 de 2005, art. 90)

**ARTÍCULO 2.2.11.2.5** Pago de la indemnización. El pago de la indemnización estará a cargo de la entidad que retira al empleado y deberá cancelarse en efectivo dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de liquidación de la misma. En caso de mora en el pago se causarán intereses a favor del ex empleado a la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF) que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

**PARÁGRAFO.** Los valores cancelados por concepto de indemnización no constituyen factor para la liquidación de ningún beneficio laboral, pero son compatibles con el reconocimiento y el pago de las prestaciones sociales a que tuviere derecho el empleado retirado.

(Decreto 1227 de 2005, art. 91)

**ARTÍCULO 2.2.11.2.6** Retiro del servicio con indemnización. El retiro del servicio con indemnización de que trata este título no será impedimento para que el empleado desvinculado pueda acceder nuevamente a empleos públicos." (Subrayado y negrilla fuera del texto)

El Decreto Ley 760 de 2005<sup>4</sup> por su parte, en la materia dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 29. De no ser posible la incorporación en la nueva planta de personal de la entidad en donde se suprimió el empleo, ya sea porque no existe cargo igual o equivalente o porque aquella fue suprimida, el Jefe de la Unidad de Personal o quien haga sus veces deberá comunicar por escrito esta circunstancia al ex empleado, indicándole, además, el derecho que le asiste de optar por percibir la indemnización de que trata el parágrafo 2o del Artículo 44 de la Ley 909 de 2004 o por ser reincorporado a empleo de carrera igual o equivalente al suprimido, conforme con las reglas establecidas en el Artículo anterior, o de acudir a la Comisión de Personal para los fines previstos en los literales d) y e) del Artículo 16 de la Ley 909 de 2004.*

*ARTÍCULO 30. El ex empleado deberá manifestar su decisión de aceptar la indemnización u optar por la revinculación, mediante escrito dirigido al jefe de la entidad u organismo dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación de que trata el Artículo anterior.*

*Si no manifestare su decisión dentro de este término se entenderá que opta por la indemnización.”*

Teniendo en cuenta las citadas normas, sólo el empleado de carrera a quien le supriman el empleo como consecuencia de una reestructuración tiene derecho preferencial a la incorporación, y en caso de no ser posible puede optar por la reincorporación en otro empleo igual o equivalente, u optar por la indemnización.

De manera que, frente al derecho preferencial de incorporación que les asiste a los empleados de carrera por una previa reforma de la planta de personal, si una vez efectuada se verifica que los cargos de carrera de la nueva planta son iguales o se distinguen de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares que ostentan derechos de carrera de los anteriores empleos deberán ser incorporados en la situación que venían, puesto que no se materializo una efectiva supresión de estos que requieran requisitos superiores para su ejercicio.

Abordando su tema objeto de consulta, con respecto a la incorporación de los titulares de los empleos suprimidos a un empleo equivalente, podrá surtir siempre que aquel cuente funciones asignadas iguales o similares, de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que supere dicha asignación los dos grados siguientes de la respectiva escala regidos por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando se aplique nomenclatura diferente.

En esos términos, para el empleo de conductor, código 480, grado 1, si se opta dentro de la respectiva entidad territorial después del respectivo estudio técnico incorporar al titular del empleo a un empleo equivalente, este último en su marco funcional deberá ser igual o similar al suprimido; estudio, experiencia y competencias laborales, y su grado salarial 1, no podrá superar los dos grados siguientes de la respectiva escala regidos por la misma nomenclatura.

Por último, si el empleado que ostenta derechos de carrera opta por la indemnización, de esta se hará cargo la entidad que retira el empleado, y deberá ser reconocida y pagada en efectivo dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la liquidación de esta, si se presentará mora en el pago, se causaran intereses a favor del ex empleado a la tasa variable de los depósitos a término fijo que disponga el Banco de la República a partir del acto que surtió la liquidación.

En todo caso, si no fuere posible la incorporación en la nueva planta de personal de la entidad en donde se suprimió el empleo, puesto que una vez verificada la nueva planta de personal no existe un cargo igual o equivalente o porque aquel fue suprimido, el jefe de la Unidad de Personal respectiva o quien haga sus veces deberá comunicar por escrito esta circunstancia al ex empleado, informándole sobre el derecho a percibir indemnización o a optar por ser reincorporado a un empleo de carrera igual o equivalente al suprimido, para lo cual el ex empleado dispondrá de cinco (5) días subsiguientes a la fecha del recibo de la misma para acceder a una u otra cosa.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, la administración tiene la posibilidad de incorporar a los cargos de la nueva planta de personal adoptada

dentro de un proceso de restructuración al personal que ostenta derechos de carrera administrativa, que al respecto el Decreto Ley 1042 de 1978<sup>5</sup>, dispuso lo siguiente, a saber:

*“ARTICULO 81. DEL MOVIMIENTO DE PERSONAL CON OCASIÓN DE LAS REFORMAS EN LAS PLANTAS. Siempre que se reforme total o parcialmente la planta de personal de un organismo la incorporación de sus empleados a los nuevos cargos establecidos en ella se sujetará a las siguientes reglas:*

*1a. No será necesario el cumplimiento de requisito distinto al de la firma del acta de posesión:*

*a) Cuando los nuevos cargos sean iguales a los de la planta anterior en su denominación y grado, y tengan, por consiguiente, las mismas funciones e idénticos requisitos para su ejercicio.*

*b) Cuando los nuevos cargos sólo se distingan de los de la antigua planta por haber variado su grado de remuneración, como efecto de un reajuste de salarios ordenado por la ley.*

*c) Cuando los nuevos cargos tengan funciones similares a los de la planta anterior, pero para su desempeño se exijan los mismos requisitos. En este caso la incorporación se tomará como traslado.*

*2a. La incorporación se considerará como nuevo nombramiento o como ascenso - según se trate de empleados de libre nombramiento y remoción o de empleados de carrera, respectivamente - y deberá estar precedida en todo caso de la comprobación del lleno de los requisitos exigidos para el ejercicio del nuevo cargo:*

*a) Cuando se haya dispuesto la supresión de cargos fijados en la planta anterior, y la creación de nuevos empleos con diferentes funciones y requisitos mínimos para su ejercicio.*

*b) Cuando la reforma de la planta tenga por objeto reclasificar los empleos de la planta anterior, para fijar otros de mayor jerarquía dentro de una misma denominación.*

*En toda incorporación de funcionarios de carrera a cargos de superior jerarquía y responsabilidad, que de acuerdo con lo dispuesto en el presente Artículo se considera ascenso, será indispensable, además, el cumplimiento de las disposiciones que sobre movimientos de personal escalafonado se establezcan en el estatuto de servicio civil y carrera administrativa*

*La incorporación no implica solución de continuidad en el servicio para ningún efecto legal. En ningún caso la incorporación podrá implicar desmejoramiento en las condiciones laborales y salariales de los funcionarios que ocupaban empleos de la planta anterior”.*

Es por esto que, y atendiendo su presente caso, si ocurriere dentro de una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del poder público una reforma de la planta de personal, se presentarán dos situaciones respectivamente; en primer lugar, no habrá lugar a un requisito distinto a la firma de acta de posesión cuando los nuevos cargos solo se distingan de la antigua planta de personal en su denominación y grado, y por tanto cuenten con las mismas funciones e idénticos requisitos para su desempeño; o cuando los nuevos cargos se distingan de la antigua planta por el cambio de su grado de remuneración, cuyo efecto surge por el reajuste de salarios ordenado por la ley y, por último, se tomará como traslado, en aquel evento en que los nuevos cargos tienen funciones similares a la planta anterior y para su ejercicio se exigen los mismos requisitos.

En segundo lugar, se tratará de nombramiento en ascenso cuando la reforma afecta los empleos de aquellos que ostentan derechos de carrera administrativa, que en todo caso se encontrará supeditado a estar precedido por la comprobación de los requisitos exigidos para el ejercicio del

cargo; cuando se haya dispuesto la supresión de cargos pertenecientes a la planta anterior y arrojaré la creación de nuevos empleos con diferentes funciones y requisitos mínimos para su ejercicio; o en aquel caso en que la reforma de personal tenga como objeto reclasificar los empleos de la planta anterior, para fijar otros de mayor jerarquía dentro de una misma denominación.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la norma precedentemente expuesta, en caso de que se diere lugar a una de las incorporaciones motivo de una reestructuración de la planta de personal de una entidad u organismo, estas no implicarán solución de continuidad, en el entendido que para el presente caso, el empleado de carrera administrativa cuyo empleo del cual es titular es reformado, ostentará una prestación del servicio continua, sin representarle en ningún caso suspensión o ruptura de la relación laboral significándole un desmejoramiento en las condiciones laborales y salariales.

Así las cosas, en criterio de esta Dirección Jurídica, en caso de que se presente la supresión del cargo de conductor de una entidad territorial, el empleado titular tendrá derecho a ser incorporado en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal en los términos que fueron indicados anteriormente, y de no ser posible podrá optar a recibir indemnización.

Por último, en relación con sobre la procedibilidad de que en una entidad territorial se pueda optar por la supresión del empleo de conductor, siendo un empleo de carrera administrativa que fue ofertado por la Comisión Nacional del Servicio Civil para ser provisto mediante el mérito, es importante traer a su conocimiento sentencia<sup>6</sup> proferida por el Consejo de Estado, en la cual resolvió recurso de apelación por supresión de empleos dentro de una entidad en específico, a saber:

*“En otras palabras, el derecho a la estabilidad no impide que la administración por razones de interés general ligadas a la propia eficacia y eficiencia de la función pública pueda suprimir determinados cargos, por cuanto ello puede ser necesario para que el Estado cumpla sus cometidos. Por consiguiente, cuando existan motivos de interés general que justifiquen la supresión de cargos en una entidad pública, es legítimo que el Estado lo haga, sin que pueda oponérsele los derechos de carrera de los funcionarios ya que éstos deben ceder ante el interés general.*

*Ahora bien, el proceso de reestructuración de las plantas de personal en la rama administrativa se encuentra compuesto por una serie de etapas que son necesarias para su prosperidad y que comienzan con la elaboración del estudio técnico, luego, la propuesta de modificación de la planta de personal, el concepto técnico favorable y el concepto de viabilidad presupuestal.”*

En consecuencia, el derecho a la estabilidad que acompaña a los empleados de carrera administrativa es inminente, sin embargo, tal y como lo concluye este alto tribunal, este derecho puede ceder cuando deviene del interés general; para lo cual la administración bajo los principios de eficacia y eficiencia de la función pública podrá suprimir determinados cargos pertenecientes a la administración, en este caso a la entidad territorial, por existir motivos de interés general que lo justifiquen, lo cual lo hace legítimo, sin que pueda oponerse a esta decisión los derechos de carrera administrativa de los empleados.

Sin embargo, es importante dar claridad sobre el proceso que acompaña esta reestructuración de las plantas de personal dentro de las entidades territoriales, las cuales deben versar en una serie de etapas, que inician con la respectiva elaboración del estudio técnico, la propuesta de modificación de la planta de personal, el concepto de favorabilidad y el de viabilidad presupuestal.

Para más 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: Valeria B.

Revisó: José Fernando Ceballos Arroyave.

Aprobó: Armando López Cortes.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

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

2. *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública."*

3. *"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública".*

4. *"por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones"*

5. *"Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones".*

6. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, 16 de octubre de 2020, Radicación número: 25000-23-42-000-2016-02956-01(6339-18), Consejero Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

---

Fecha y hora de creación: 2025-08-02 15:52:16