



Concepto 314451 de 2022 Departamento Administrativo de la Función Pública

20226000314451

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20226000314451

Fecha: 26/08/2022 02:48:15 p.m.

Bogotá D.C.

REF: DECRETOS ÚNICOS REGLAMENTARIOS ¿ Actualización. Consulta de los proyectos de decreto respecto al decreto 498 de 2020. RAD: 2022260377502 de 26 de julio de 2022.

Acuso recibo a su comunicación, mediante la cual consulta lo siguiente y se resolverá de la siguiente manera:

El proyecto de acto administrativo de adopción o modificación del Manual Específico de Requisitos y Funciones de la DIAN debe entenderse como un proyecto específico de regulación.

R/

De acuerdo con su interrogante la sentencia del Consejo de Estado ¹señala:

Si se considera que la expresión "proyectos específicos de regulación" hace referencia al sentido específico de regulación económica-social, debe concluirse que se trataría de propuestas de actos administrativos generales y abstractos o de reglamentos dirigidos a fijar o ajustar ex ante, las reglas de juego de una actividad determinada de un sector económico particular para garantizar el derecho a la competencia y proteger un interés general específico de un sector calificado como servicio público.

(...)

Por su parte, si la expresión "proyectos específicos de regulación" se determina a la luz del sentido general del término regulación, debe concluirse que dichos proyectos hacen referencia a la propuesta de norma jurídica que busca expedir la autoridad administrativa, sin que se limite o restrinja únicamente a la regulación económica-social. A juicio de la Sala, esta aproximación es la que debe acogerse, pues: i) es coherente y hace efectivo el principio democrático y la democracia participativa que acoge la Constitución de 1991, ii) está acorde con una interpretación sistemática de otras normas del ordenamiento nacional, iii) materializa los principios de transparencia, publicidad, participación, eficacia y seguridad jurídica que guían la actividad administrativa, iv) es afín con los conceptos de gobernanza y buen gobierno, y v) permite mejorar la calidad regulatoria en Colombia."

(...) con el propósito de expedir una regulación económica-social ex ante, pues se incluyen, entre otros, los actos administrativos relativos a: i) los decretos y resoluciones que van a ser expedidos por un Ministerio o Departamento Administrativo y que deben contar con la firma del Presidente de la República y ii) las resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y las promulgadas por las demás entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional. No hay duda que esta interpretación de la expresión "proyectos específicos de regulación" para el caso del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, encuentra sustento en el artículo 2 de la misma ley."

De acuerdo con la anterior la jurisprudencia señala que los proyectos específicos de regulación hacen referencia a un regulación económica social, son actos administrativos generales y abstractos, igualmente, señala que hacen referencia a la propuesta de norma jurídica que busca expedir la autoridad sin que se limite o restrinja la actividad económica-social por lo que se debe tener en cuenta lo siguiente: i) es coherente y

hace efectivo el principio democrático y la democracia participativa que acoge la Constitución de 1991, ii) está acorde con una interpretación sistemática de otras normas del ordenamiento nacional, iii) materializa los principios de transparencia, publicidad, participación, eficacia y seguridad jurídica que guían la actividad administrativa, iv) es afín con los conceptos de gobernanza y buen gobierno, y v) permite mejorar la calidad regulatoria en Colombia.

Así mismo la jurisprudencia señala, para la expedición de los actos de regulación económico social se incluye entre otros actos administrativos: i) los decretos y resoluciones que van a ser expedidos por un Ministerio o Departamento Administrativo y que deben contar con la firma del Presidente de la República y ii) las resoluciones que no requieren firma del Presidente de la República y las promulgadas por las demás entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, queda claro que los actos administrativos para la adición o modificación de los manuales de funciones no se constituyen como un proyecto específico de regulación.

Previo a la expedición definitiva del acto administrativo, debe adelantarse la publicación del proyecto normativo, atender las observaciones de la ciudadanía, funcionarios y terceros interesados y diligenciar la memoria justificativa que señala el Decreto 1081 de 2015.

R/

Como bien lo señala la norma el Decreto 1081 de 2015 ² establece:

"ARTÍCULO 2.1.2.1.6. Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y de resolución proyectados para la firma del presidente de la República deberán remitirse a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República con la firma del (los) ministro(s) o director(es) de departamento administrativo correspondientes, acompañados de una memoria justificativa que contenga un pronunciamiento sobre los siguientes aspectos (...)"

Conforme con lo establecido en el Decreto 1081 de 2015, todos los proyectos de regulación deberán ser publicados así no lleven la firma del presidente teniendo un plazo razonable y proporcional para tal fin por las entidades públicas respecto a las excepciones que se observan de dicha disposición.

De acuerdo con la elaboración de la memoria justificativa, el Decreto 1081 de 2015 señala que los proyectos de decreto o resolución con firma del presidente de la república, deberá remitir a la presidencia la memoria justificativa que infiere que los proyectos como las resoluciones con la firma del presidente deberán tener memoria justificativa.

En consecuencia, si los proyectos de decreto que vaya a expedir la entidad que tengan firma del presidente de la República deberá cumplir con el requisito como es la remisión de la memoria justificativa y la publicación del mismo incorporando las respectivas observaciones de la ciudadanía o grupos de interés como establece el Decreto 1081 de 2015.

Por lo tanto, no resulta necesario adelantar los requisitos del Decreto 1081 de 2015 respecto del acto administrativo que modifica los manuales de funciones de las entidades públicas.

¿Cuáles son las etapas a que hace referencia el parágrafo 3º del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el art. 4º del Decreto 498 del 30 de marzo de 2020? ¿Cuáles son los términos que deben aplicarse en tales etapas?

R/

El artículo 122 de la Constitución Política, establece:

"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". (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la 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, señala lo siguiente:

En cuanto a la elaboración de los manuales de funciones y competencias laborales, la Ley 909 de 2004³ señala.

"ARTÍCULO 15. Las unidades de personal de las entidades.

Las unidades de personal o quienes hagan sus veces, de los organismos y entidades a quienes se les aplica la presente ley, son la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la administración pública.

Serán funciones específicas de estas unidades de personal, las siguientes: (...)

c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública; (...)

ARTÍCULO 19. El empleo público.

El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende 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.

El diseño de cada empleo debe contener:

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

b) 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;

c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.”

En ese sentido, el empleo debe ser entendido no solo como la denominación, el grado y el código que se asignan para su identificación sino como 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. Por lo tanto, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 122 de la Carta Política, cada empleo debe tener definidas sus funciones claramente.

Por consiguiente, la entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Así mismo, las unidades de personal deberán elaborar el manual de funciones Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos de acuerdo con las normas existentes, podrán tener con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública.

Por otro lado, por ser la DIAN un régimen específico regulado por el Decreto ley 71 de 2020 4señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 13. Subdirección de Talento Humano. La Subdirección de Talento Humano o la dependencia que haga sus veces, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 909 de 2004, tendrá las siguientes funciones:

13.2 Elaborar los proyectos de actos administrativos de creación o modificación de la planta de personal y del Manual Específico de Requisitos y Funciones, y someterlos a aprobación de las dependencias competentes.”

Es competencia de la Subdirección de Talento Humano elaborar los proyectos de acto administrativos sobre la creación o modificación de la planta de personal y del manual Específico de requisitos y funciones.

Por lo tanto, la entidad deberá establecer las etapas para la elaboración del documento de modificación del manual Específico de Requisitos y Funciones de acuerdo con las normas vigentes y podrán solicitar asesoría del Departamento de la Administración Pública, teniendo en cuenta que en cada etapa deberán socializarlo con las organizaciones sindicales como señala el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015.

Dicho proceso de consulta con las organizaciones sindicales, deberá realizarse durante la construcción de las fichas de los empleos, en las diferentes fases que se han determinado por la DIAN (Identificación de los empleos, construcción de mapas funcionales y funciones individuales, definición de competencias básicas u organizacionales, funcionales, conductuales o interpersonales, determinación de requisitos mínimos,

equivalencias, establecimiento de los NBC, etc.) o deberá aplicarse una vez la entidad haya concluido el proceso de construcción de las fichas de empleos, y se haya estructurado el acto administrativo que se prevé expedir.

R/

En cuanto a su consulta el Decreto 1083 de 2015 en el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 establece claramente.

"PARÁGRAFO 3. La administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico, en aplicación del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará conocer el alcance de la modificación o actualización, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo."

La norma es clara en establecer que se deberá adelantar proceso de consulta en cada una de las etapas a las organizaciones sindicales existentes en la entidad, dando a conocer el alcance la modificación o actualización, escuchando las observaciones e inquietudes, por lo tanto, las organizaciones sindicales deberán estar durante la construcción del documento final en cada una de sus etapas.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link [/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

Proyecto: Adriana Sánchez

Revisó: Maia Valeria Borja

Aprobó: Armando López Cortes

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Sentencia el consejo de Estado con radicación 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291) del 14 de septiembre de 2016.

² Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

³ Por la cual se expedían normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por el cual se modifica el Sistema Específico de Carrera de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

Fecha y hora de creación: 2026-01-29 22:29:40