



Concepto 179681 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000179681

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000179681

Fecha: 08/05/2023 04:07:40 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: NEGOCIACIÓN COLECTIVA. Materias de negociación. Radicado: 20239000192222 del 28 de marzo de 2023.

En atención a la comunicación de la referencia, solicita se emita un concepto en respuesta a las siguientes preguntas:

1.- *¿Puede ser o no materia de negociación colectiva entre un ente territorial y el sindicato de empleados públicos, el reajuste de la asignación básica de algunos determinados cargos, nivelándolos con otros cargos de diferente código y grado salarial?*

2.- *¿Conlleva lo anterior a una modificación de la planta de personal del ente municipal?*

3.- *¿Dentro de la estructura orgánica e interna de las entidades, debe tenerse en cuenta la planta de personal?*

4.- *¿Puede ser o no materia de negociación la modificación de la planta de personal de un ente territorial?*

5.- *¿Puede ser o no materia de negociación la actualización del manual de funciones, requisitos y competencias laborales de un ente territorial?*

6.- *¿Puede ser o no materia de negociación la reglamentación de los cuadros funciones de empleo por área, dependencia y perfil ocupacional para llevar a cabo la movilidad horizontal de un ente territorial?*

FUNDAMENTOS DEL CONCEPTO

Para abordar el planteamiento jurídico es preciso analizar las materias de negociación, la reforma de la planta de personal y la reforma al manual de funciones y competencias laborales.

Materias objeto de negociación colectiva

El Decreto 1072 de 2015¹ precisa las materias que son y no objeto de negociación colectiva:

ARTÍCULO 2.2.2.4.4. MATERIAS DE NEGOCIACIÓN. Son materias de negociación:

Las condiciones de empleo, y

Las relaciones entre las entidades y autoridades públicas competentes y las organizaciones sindicales de empleados públicos para la concertación de las condiciones de empleo.

PARÁGRAFO 1. No son objeto de negociación y están excluidas, las siguientes materias:

La estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos;

Las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado;

El mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos;

La atribución disciplinaria de las autoridades públicas;

La potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

PARÁGRAFO 2. En materia salarial podrá haber negociación y concertación, consultando las posibilidades fiscales y presupuestales; sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno Nacional. En materia prestacional las entidades no tienen facultad de negociar y concertar, toda vez que por mandato constitucional y legal la única autoridad competente para regular la materia es el Presidente de la República (Destacado nuestro).¹

De acuerdo a la normativa en cita, las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades pueden negociar en materias referentes a las condiciones de empleo tanto en el ámbito general como en el particular. Sin embargo, en materia salarial, tal negociación, sólo es permitida en aquella negociación de carácter general a la cual, acude el Gobierno Nacional como único competente para pronunciarse sobre el tema en virtud de lo dispuesto por la Constitución Política (art. 150, numeral 19, literal e) y art. 189, numeral 11) y la Ley 4 de 1992² (art. 150, numeral 19, literales e) y f)).

Reformas a la planta de personal

La nivelación salarial como tal no existe en el ámbito legal, lo procedente es la reforma de la planta de personal, la cual tiene asidero en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004³, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 19 de 2002⁴, que 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 2015⁵ 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.*^{2, 3, 4, 5}

De acuerdo con lo anterior, la reforma de una planta de personal de los empleos de las entidades debe obedecer a las necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren. Sin embargo, la ley no contempla la posibilidad de realizar una reforma de la planta de personal para llevar a cabo una nivelación salarial.

En cuanto a la motivación y el contenido del estudio que origina la modificación de la planta de personal de la entidad, los artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3 establecen que entre otras causas, puede 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 igual manera, el Decreto 1083 de 2015 precisa que los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deben 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 deriva en la necesidad de suprimir unos cargos y crear unos nuevos con grados salariales más altos, dicha circunstancia debe estar contenida en el estudio técnico y plasmarse 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 (supresión y creación de empleos), son:

La expedición de la reforma por la autoridad competente, cuya actuación es reglada y no discrecional ni infundada. Debe estar motivada, fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración o basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que los empleos se individualizan por la denominación, el código y grado salarial; es decir, si a un empleo se le modifica su grado salarial se trata de un nuevo empleo y dicha circunstancia debe estar precedida de un estudio técnico que concluya la necesidad de su creación.

Así las cosas, previo a la modificación de los empleos de la planta de personal de la entidad (modificación de la denominación, código o grado salarial) es preciso adelantar el proceso reseñado, es decir, la supresión del empleo que ya no es requerido y la consiguiente creación del cargo respectivo; esto con el soporte del estudio técnico señalado.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política, le corresponde al concejo municipal el determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio, a iniciativa del alcalde, en consecuencia, en el evento que el municipio requiera reestructurar su planta de personal, deberá el mandatario local presentar proyecto de acuerdo al concejo con el estudio técnico correspondiente.

En el evento que el concejo municipal haya aprobado el proyecto de acuerdo que modifica la planta de personal y crea nuevos empleos con grados salariales más altos, dicho acto administrativo deberá aplicarse en los términos y condiciones que se haya expedido.

Manual de funciones y competencias laborales

El Decreto 1083 de 2015 sobre la expedición de los manuales específicos de funciones y competencias laborales, precisa:

ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título.

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

Parágrafo 1. La certificación de las funciones y competencias asignadas a un determinado empleo debe ser expedida únicamente por el jefe del organismo, por el jefe de personal o por quien tenga delegada esta competencia.

Parágrafo 2. El Departamento Administrativo de la Función Pública brindará la asesoría técnica necesaria y señalará las pautas e instrucciones de carácter general para la adopción, adición, modificación o actualización de los manuales específicos.

Igualmente, este Departamento Administrativo adelantará una revisión selectiva de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo. Las entidades deberán atender las observaciones que se efectúen al respecto y suministrar la información que se les solicite.

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.

ARTÍCULO 2.2.2.6.2 Contenido del manual específico de funciones y de competencias laborales El manual específico de funciones y de competencias laborales deberá contener como mínimo:

Identificación y ubicación del empleo.

Contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo.

Conocimientos básicos o esenciales.

Requisitos de formación académica y de experiencia.

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 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. Es una herramienta que 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 igual manera, la norma permite a las organizaciones sindicales existentes en la respectiva entidad, adelantar un proceso de consulta, en todas sus etapas, dando a conocer las modificación o adición del manual de funciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, dejando constancia, sin perjuicio de la facultad de la respectiva entidad.

RESPUESTA A LAS PREGUNTAS OBJETO DE LA SOLICITUD DE CONCEPTO

Con fundamento en los criterios y disposiciones expuestos, damos respuesta a sus interrogantes en el mismo orden en que se formularon, concluyendo:

1.- *¿Puede ser o no materia de negociación colectiva entre un ente territorial y el sindicato de empleados públicos, el reajuste de la asignación básica de algunos determinados cargos, nivelándolos con otros cargos de diferente código y grado salarial?*

La nivelación salarial no existe en el ordenamiento jurídico; lo que procede es la modificación de la planta de personal de una entidad u organismo público suprimiendo unos empleos y creando otros con grados salariales más altos, lo cual, debe estar precedido de un estudio técnico que así lo determine bajo los términos y condiciones previstos en el Decreto 1083 de 2015.

2.- *¿Conlleva lo anterior a una modificación de la planta de personal del ente municipal?*

Como se concluye en el punto anterior, la reforma a la planta de personal constituye supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones, entre otras.

3.- *¿Dentro de la estructura orgánica e interna de las entidades, debe tenerse en cuenta la planta de personal?*

Su pregunta no es clara.

4.- *¿Puede ser o no materia de negociación la modificación de la planta de personal de un ente territorial?*

Conforme al artículo 2.2.2.4.4 del Decreto 1072 de 2015 no es materia de negociación la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos, en tanto, la modificación de la planta de empleos procede por necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración posterior a un estudio técnico realizado por la respectiva entidad u organismo público (Ley 909 de 2004, art. 2.2.12.2).

5.- ¿Puede ser o no materia de negociación la actualización del manual de funciones, requisitos y competencias laborales de un ente territorial?

Conforme al citado Decreto 1072 de 2015, artículo 2.2.2.4.4, numeral 5 se prohíbe negociar respecto a la potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria. Por tanto, el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 la adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectúa mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad. El parágrafo 3, de dicha norma, precisa que la administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico debe adelantar un proceso de consulta, en todas sus etapas, con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, escuchando sus observaciones e inquietudes, y dejando constancia. Sin perjuicio de la facultad de la administración para expedirlo.

6.- ¿Puede ser o no materia de negociación la reglamentación de los cuadros funciones de empleo por área, dependencia y perfil ocupacional para llevar a cabo la movilidad horizontal de un ente territorial?

Se reitera la conclusión de los puntos 4 y 5, en el sentido que la potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria no es objeto de negociación; la cual es potestativo de la entidad conforme a lo previsto en el Decreto 1083 de 2015.

NATURALEZA DEL CONCEPTO

Este concepto lo emitimos en los términos y con los alcances dados por el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo *Decreto Ley 1437 de 2011*.

Para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva_, en el botón web *Gestor Normativo* puede consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ARMANDO LOPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Angélica Guzmán

Revisó: Armando López Cortés

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PAGINA

¹ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo».

² «Mediante la cual se establecieron las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública».

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

⁴ «Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública».

⁵ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública».

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 08:12:11