



Concepto 223501 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

20236000223501

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000223501

Fecha: 06/06/2023 05:26:28 p.m.

Bogotá D.C.

REF: ENTIDADES- PLANTA DE PERSONAL, RAD. 20232060248952 del 27 de abril de 2023.

En atención a su comunicación de la referencia, trasladada a nosotros por parte de la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual presenta varios interrogantes sobre plantas en provisionalidad y plantas temporales, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Al respecto es necesario indicarle, que de acuerdo con lo establecido en el Decreto 430 de 2016¹, este Departamento Administrativo tiene como objeto el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos y de las entidades y organismos del Estado, su organización y funcionamiento, el desarrollo de la democratización de la gestión pública y el servicio al ciudadano, mediante la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, la adopción de instrumentos técnicos y jurídicos, la asesoría y la capacitación, razón por la cual no es de su competencia pronunciarse sobre los procedimientos internos de una entidad pública.

Por tanto, la resolución de los casos particulares, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal.

De esta manera; no es de nuestra competencia intervenir en situaciones particulares, declarar ni negar derechos; intervenir en situaciones internas de las entidades, actuar como ente de control, investigación, o seguimiento, ni señalar los procedimientos o las implicaciones legales derivadas de sus actuaciones.

No obstante, me permito dar respuesta a sus interrogantes de manera general de la siguiente manera:

1- ¿Qué es una planta provisional en una entidad?

Como primera medida es importante aclarar, que la expresión “plantas provisionales”, no se enuncia a través de las normas que regulan la materia, en su reemplazo se utiliza la expresión “nombramientos provisionales”, sobre los cuales El Decreto 1083 de 2015, a través de su artículo 2.2.5.3.1 establece:

“ARTÍCULO 2.2.5.3.1. Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera.

Las vacantes definitivas en empleo de periodo o de elección se proveerán siguiendo los procedimientos señalados en las leyes o decretos que los regulan.” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De acuerdo con lo anterior, el Estado podrá vincular particulares a través de un nombramiento provisional, para suplir con carácter transitorio una vacante que no ha podido ser cubierta por un empleado de carrera administrativa; constituyéndose esta figura en un mecanismo de

provisión transitorio de empleos de carrera, donde el empleado adquiere los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera.

¿Qué es una planta temporal en una entidad?

Sobre el particular tenemos que, el artículo 21 de la Ley 909 de 2004² establece: "Empleos de carácter temporal.

De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. Su creación deberá responder a una de las siguientes condiciones: a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración; b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada; c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales; d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución.

La justificación para la creación de empleos de carácter temporal deberá contener la motivación técnica para cada caso, así como la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. El ingreso a estos empleos se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para la provisión de empleos de carácter permanente, sin que dichos nombramientos ocasionen el retiro de dichas listas. De no ser posible la utilización de las listas se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencias de los candidatos. El nombramiento en los empleos temporales se efectuará mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad nominadora podrá declarar la insubsistencia del nombramiento, cuando el servidor no cumpla las metas del proyecto o actividades que dieron lugar a la creación de los mismos, de acuerdo con la evaluación que se establezca para el efecto y mediante acto administrativo motivado; o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación".

De esta manera la planta temporal, se puede definir como un conjunto de empleos que se crean para atender procesos o actividades extraordinarias en la entidad, que conforme a lo estipulado en la norma antes descrita, deben cumplir unas condiciones específicas y son creados entre otros, para desarrollar programas o proyectos de duración

determinada, para suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo y para desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional. Estos empleos no tienen la categoría de empleos de carrera administrativa ni de libre nombramiento y remoción.

Así mismo, la Ley determina que debe justificarse la creación de estos cargos, con motivaciones técnicas en cada caso, e igualmente existir la apropiación y disponibilidad presupuestal para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales. Definido lo anterior, el ingreso a estos empleos, se efectuará con base en las listas de elegibles vigentes para proveer cargos de carácter permanente y, si ello no es posible, se realizará un proceso de evaluación de las capacidades y competencia de los candidatos.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento para establecer una planta temporal, la entidad deberá elaborar el estudio técnico conforme a lo dispuesto en los artículos 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015³, y reflejar en el mismo la necesidad de crear empleos temporales. En dicho estudio técnico, tendrá que justificarse la creación de estos empleos y la apropiación y disponibilidad presupuestal requerida para pagar los salarios y prestaciones sociales que generen. Le corresponde a la respectiva entidad hacer claridad respecto al tiempo de duración de los empleos temporales, conforme a lo establecido en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

Y en lo referente al mecanismo de selección en una planta temporal, se solicitará la lista de elegibles vigente a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para que efectúe la revisión correspondiente en el Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. En caso de ausencia de lista de elegibles, se debe dar prioridad a la selección de personas que se encuentren en carrera administrativa, cumplan los requisitos para el cargo y trabajen en la misma entidad. Si agotados los dos pasos anteriores quedan empleos vacantes, la entidad puede adelantar autónomamente un proceso de selección para vincular en estos cargos a personas que cumplan con los requisitos establecidos en el manual de funciones y competencias laborales.

¿Una planta provisional es lo mismo que estar en carrera administrativa?

Como se enunció anteriormente a través de la respuesta número 1, la provisionalidad es un mecanismo transitorio de proveer empleos de carrera administrativa, a través del cual el empleado adquiere los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales de esta, mas no hace parte del sistema de carrera, ya que, para ingresar a ella, deben cumplirse los parámetros señalados en la Constitución Política y en las normas vigentes sobre la materia, de manera que, deberá ser a través de la demostración del mérito mediante el concurso de ingreso respectivo.

¿Desde qué momento se empieza a contar el tiempo de servicios en carrera administrativa?

Los empleos de carrera administrativa, son provistos mediante nombramiento en período de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas por el sistema de mérito, es decir que el ingreso, el ascenso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa, se hará exclusivamente bajo lo preceptuado por este sistema, el cual determina procesos de selección abiertos para todas las personas que acrediten los requisitos para su desempeño, garantizando de esta manera la transparencia y objetividad, sin discriminación alguna.

En este sentido, la Constitución Política de Colombia, determina a través de su artículo 125 lo siguiente:

ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Así mismo, los artículos 27 y 29 de la ley 909 de 2004 antes enunciada, establecen:

ARTÍCULO 27. Carrera Administrativa. La carrera administrativa es un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se hará exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

ARTÍCULO 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función.

(...) (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Ahora bien, el artículo 31 de la ley 909 de 2004, determina a través de su numeral 5 lo siguiente:

Período de prueba. La persona no inscrita en carrera administrativa que haya sido seleccionada por concurso será nombrada en período de prueba, por el término de seis (6) meses, al final de los cuales le será evaluado el desempeño, de acuerdo con lo previsto en el reglamento. Aprobado dicho período al obtener evaluación satisfactoria el empleado adquiere los derechos de la carrera, los que deberán ser declarados mediante la inscripción en el Registro Público de la Carrera Administrativa. De no obtener calificación satisfactoria del período de prueba, el nombramiento del empleado será declarado insubsistente. (Negrilla y subrayado fuera de texto original)

De esta manera y de acuerdo a lo enunciado anteriormente, los derechos de carrera se adquieren tan pronto se supere el período de prueba y quede inscrito en el Registro Público de Carrera Administrativa.

¿Si una persona ha trabajado en una entidad como provisional y gana un concurso ¿el tiempo total del servicio en la entidad es antes de haber ganado el concurso (contando la provisionalidad)?

Efectivamente y de acuerdo a lo expresado en la respuesta número 1, el empleado en provisionalidad adquiere los mismos derechos, obligaciones, habilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera administrativa, situación que determina la fecha de nombramiento en provisionalidad, como base para contabilizar el

tiempo total de servicio con la entidad.

¿Un funcionario que deseé obtener un encargo en la entidad ¿deberá estar en carrera administrativa o también en provisionalidad? Al respecto, la ley 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública", establece:

"ARTÍCULO 2.2.5.3.1 Provisión de las vacancias definitivas. Las vacantes definitivas en empleos de libre nombramiento y remoción serán provistas mediante nombramiento ordinario o mediante encargo, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

Las vacantes definitivas en empleos de carrera se proveerán en periodo de prueba o en ascenso, con las personas que hayan sido seleccionadas mediante el sistema de mérito, de conformidad con lo establecido en la Ley 909 de 2004 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera, según corresponda.

Mientras se surte el proceso de selección, el empleo de carrera vacante de manera definitiva podrá proveerse transitoriamente a través de las figuras del encargo o del nombramiento provisional, en los términos señalados en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto Ley 760 de 2005 o en las disposiciones que regulen los sistemas específicos de carrera". (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

"ARTÍCULO 2.2.5.3.3 Provisión de las vacancias temporales. Las vacantes temporales en empleos de libre nombramiento y remoción podrán ser provistas mediante la figura del encargo, el cual deberá recaer en empleados de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del cargo.

Las vacantes temporales en empleos de carrera, podrán ser provistas mediante nombramiento provisional, cuando no fuere posible proveerlas mediante encargo con empleados de carrera". (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

De esta manera, el nombramiento en provisionalidad y mientras se surte el concurso de méritos, se constituye en una forma de provisión excepcional de empleos de carrera; situación que se presenta por no ser viable proveer el mismo mediante encargo, al no existir empleados de carrera administrativa que cumplan con los requisitos exigidos.

Por tal razón, el Estado podrá vincular particulares a través de un nombramiento provisional, para suplir con carácter transitorio una vacante que no ha podido ser cubierta por un empleado de carrera administrativa; estableciéndose esta figura, como ya dijimos, en un mecanismo de

provisión transitorio, donde el empleado adquiere los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales de los empleos de carrera y a la cual sólo tienen acceso los empleados con derechos de carrera administrativa, por lo que los empleados con nombramiento provisional no pueden ser encargados.

¿Quién determina al interior de las entidades los manuales de encargo? ¿quién los aprueba?

El artículo 122 de la Constitución Política que determina:

ARTICULO 122. *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.*

(...) (Negrilla y subrayado fuera de texto original).

Por su parte, la Corte Constitucional mediante sentencia C-447 de 1996, expresa:

“...Cuando el Artículo 122 de la Constitución Nacional exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al Manual General de Funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad...”

Las funciones concretas o específicas que le corresponde cumplir a cada uno de esos empleos en el ente gubernamental al que pertenezca el cargo, son fijadas por el jefe del organismo respectivo en el llamado Manual Específico de Funciones que, dicho sea de paso, no puede violar normas de superior jerarquía, esto es, la Constitución y las leyes. (...) Nada impide que mediante reglamentos se asigne por parte del Presidente de la República, del jefe de la entidad respectiva, e inclusive de los jefes inmediatos o de cualquier otra autoridad competente del mismo organismo, funciones a los empleados de un determinado ente público (...) siempre y cuando no se desconozcan los lineamientos generales señalados en el Manual General de Funciones y no se desvirtúen los objetivos de la institución y la finalidad para la cual se crea el empleo.”
(Subrayado y resaltado fuera de texto)

De esta manera y conforme a lo anterior, corresponde al jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, antes de que se efectúe el nombramiento en encargo, verificar y certificar que el aspirante cumple con los requisitos y competencias exigidas para el desempeño del empleo, tanto por la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales.

Si requiere profundizar en otro tema en particular relacionado con las políticas de empleo público y directrices para integración de los planes institucionales y estratégicos al servicio de la Administración Pública, le invitamos a visitar nuestro Gestor Normativo en el siguiente vínculo de la internet <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo>, donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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: Alessandro Saavedra Rincón

Revisó.Maia Borja.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública

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

3 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 00:10:58