



# Concepto 315291 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000315291\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000315291

Fecha: 07/05/2024 10:28:19 a.m.

Bogotá D.C.

REF: REESTRUCTURACIÓN, REFORMA O MODIFICACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL RAD 20242060287052 del 4 de abril del 2024.

En atención a su comunicación mediante la cual consulta: "Por medio de la presente me permito presentar ante ustedes la siguiente queja y abuso de autoridad por parte de la empresa Alcaldía Municipal de Turbana bolívar, mediante los siguientes hechos: PRIMERO: Desde el año 1996 he venido ejerciendo el cargo de Secretaria Auxiliar de Sistemas código 4001 grado 02 nivel Técnico, establecido mediante Acuerdo Municipal #025 del 10 de septiembre de 1996. SEGUNDO: Mediante Decreto #094 del 1 de noviembre de 1996 en su artículo 1 "determinese como empleos similares o equivalentes en la nueva planta de personal de la administración central del municipio, de conformidad con lo dispuesto en la ley 72 de 1992 y sus decretos reglamentarios, y nómbrese a: ORLINDA GUARDO PATERNINA, identificada con la cédula de ciudadanía #23.234.826 expedida en Turbana, quien venía desempeñando el cargo de SECRETARIA Código 5040 grado 07, para desempeñar el cargo de SECRETARIA AUXILIAR DE SISTEMAS Código 4001 grado 02 dependencia de la Secretaría de Hacienda". TERCERO: Mediante decreto 061 del 28 de noviembre de 2018 se ajustó y actualizó el manual de funciones y competencias laborales del municipio de Turbana departamento de bolívar, y en su artículo quinto "el presente manual se aplicará a los cargos que se relacionan a continuación, los cuales forman parte de la estructura administrativa de la administración municipal central de turbana bolívar."; se cambia de denominación el cargo de SECRETARIA AUXILIAR DE SISTEMAS Código 4001 Grado 02 Nivel TÉCNICO por SECRETARIO EJECUTIVO Código 438 Grado 03 Nivel ASISTENCIAL.

CUARTO: Mediante acuerdo #010 del 9 de diciembre de 2021, se fijó la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo de la administración central en el municipio de Turbana Bolívar, para la vigencia fiscal 2021, causante éste ajuste en desmejorar mi asignación salarial que venía recibiendo antes de la expedición de este acuerdo. Por todo lo anteriormente expuesto de manera respetuosa hago la siguientes PETICIONES. PRIMERO: La Alcaldía Municipal de Turbana, tenía competencia para bajarme como servidora pública de 32 años de servicios en CARRERA ADMINISTRATIVA de nivel TECNICO a nivel ASISTENCIAL?. SEGUNDO: La Alcaldía Municipal de Turbana, tenía competencia para desmejorarme en el valor de la asignación salarial que venía recibiendo? TERCERO; Se me aclare esta situación y qué medidas se deben tomar para dar solución a este mal procedimiento, según mi criterio. Búsqueda"

Me permito manifestarle lo siguiente:

Frente al tema de reestructuración, reforma o modificación de la planta de personal, el Decreto ley 019 de 2012<sup>1</sup>, dispuso:

"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 lo señalado en el artículo 228 del Decreto 019 de 2012, que modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004<sup>2</sup>, 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, y pueden derivar en la supresión o creación de empleos.

Así mismo, sobre la reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, el Decreto 1083 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, establece:

*“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:*

*Fusión, supresión o escisión de entidades. 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.*

*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.”*

*(Decreto 1227 de 2005, art. 96)*

*“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:*

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

*(Decreto 1227 de 2005, art. 97)*

De acuerdo con lo normativa transcrita, las reformas de plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, deben 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 entre otras causas, de fusión, supresión o escisión de entidades. 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.

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 suprimir algunos cargos y/o la creación de otros, dicha circunstancia deberá estar contenida en dicho estudio técnico y se plasmará en los actos administrativos que den cuenta de la modificación de la planta de personal, en los que, en todo caso, se deberán atender las normas de carrera administrativa.

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, fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración o basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestre.

En este orden de ideas, para efectuar la reforma de personal la Administración debe basarse en las condiciones antes descritas.

Por consiguiente, todo proceso de reestructuración lleva consigo el desarrollo de actividades esencialmente técnicas, las cuales deben ser planeadas y estructuradas para lograr el objetivo final, es decir, el mejoramiento del desempeño institucional y otras de carácter formal relacionadas con el trámite de la reforma.

En tal sentido, para la creación y supresión de empleos la Administración debe contar previamente con un estudio técnico en el cual se sustenten las necesidades del servicio y/o las razones de reorganización administrativa que propendan por la modernización de la institución, ajustándolo al desarrollo y la implementación de nuevos planes, programas, proyectos o funciones de la entidad y presupuesto, teniendo en cuenta criterios tales como: la misión y visión de la entidad; los objetivos, productos y/o servicios, así como, los procesos misionales técnicos y de apoyo.

Al respecto, el literal l), artículo 41 de la Ley 909 de 2004 establece como causal de retiro del servicio, entre otras, la supresión del empleo.

A su vez, el artículo 44 de la misma Ley 909 al regular los derechos del empleado de carrera al que se le suprime el empleo, indica:

*“ARTICULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.”*

Conforme con lo anterior, esta Dirección Jurídica considera que los empleados inscritos en carrera administrativa a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tienen derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, en el evento que no fuere posible podrán optar por ser reincorporados en empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.

Cuando se trata de incorporaciones a cargos de una nueva planta de personal adoptada dentro de un proceso de reestructuración, es necesario acudir a lo dispuesto en el Decreto Ley 1042 de 1978<sup>1</sup>, sobre movimientos de personal con ocasión de las reformas en las plantas, así:

*“ARTÍCULO 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:*

No será necesario el cumplimiento de requisitos distinto al de la firma del acta de posesión:

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. Cuando los nuevos cargos solo 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. 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.

La incorporación se considera 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:

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 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 movimiento 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 salariales de los funcionarios que ocupaban empleos de la planta anterior”.

De acuerdo con lo anterior, la incorporación en un empleo como consecuencia de un proceso de reestructuración deberá efectuarse mediante resolución expedida por el jefe del organismo, el cual no implica un nuevo nombramiento, ni solución de continuidad en el servicio para ningún efecto legal, siempre y cuando se efectúe en empleos equivalentes; no obstante, los empleados incorporados a la nueva planta de personal deben tomar posesión del empleo (firma del acta de posesión), en razón a que el acto administrativo de creación de la nueva planta de personal deroga la anterior.

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia para adelantar el procedimiento de reestructuración de entidades en el nivel territorial, debe tenerse en cuenta que el artículo 315 de la Constitución Política, establece frente a las atribuciones de los alcaldes lo siguiente:

**“ARTÍCULO 315. SON ATRIBUCIONES DEL ALCALDE:**

(...)

Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”. (...) (Subrayado nuestro)

Por consiguiente, se advierte que, según lo dispone la normativa vigente sobre la materia, el alcalde municipal tiene la potestad para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No debe olvidarse que para quienes gozan de derechos de carrera administrativa, es decir aquellos que accedieron al empleo a través de un concurso de méritos, cuando son objeto de supresión debido a una reforma en la planta de personal, la Ley 909 de 2004 permite su incorporación, o reincorporación, o indemnización en los términos establecidos en dicha norma.

Por otro lado, frente a la disminución salarial tenemos que en el artículo 53 de la Constitución Política prohíbe expresamente desmejorar los derechos a los trabajadores.

Así las cosas, se colige que no es posible desmejorar las condiciones laborales de quienes se encuentran ejerciendo el empleo; esto quiere decir que, ante un descenso de categoría, si bien el Concejo Municipal puede disminuir el grado salarial de un cargo, ello regirá a partir de un nuevo

nombramiento, de tal suerte que no afecte las condiciones iniciales de la vinculación, pues el salario siempre será incrementado y nunca disminuido.

Por lo tanto, las modificaciones que pueda efectuar la administración en su calidad de patrono, han sido analizadas por la Corte Constitucional, bajo la figura del "ius variandi", considerado como la facultad del empleador de alterar las condiciones de trabajo, como por ejemplo la jornada laboral, sin que ella sea absoluta sino dentro del marco del respeto de los Derechos Constitucionales y legales del Trabajador. En la sentencia No. T-407 de 1992, con ponencia del Magistrado Simón Rodríguez Rodríguez, manifestó lo siguiente:

"5. El trabajo en condiciones dignas y justas y el "ius variandi".

*Consiste el ius variandi en la facultad que tiene el patrono de alterar las condiciones de trabajo en cuanto al modo, lugar, cantidad o tiempo de trabajo y ello en virtud del poder subordinante, que ejerce sobre sus trabajadores. Su uso estará determinado por las conveniencias razonables y justas que surgen de las necesidades de la empresa y que de todas maneras según lo tiene establecido la doctrina y la jurisprudencia, habrá de preservarse el honor, la dignidad, los intereses, los derechos mínimos y seguridad del trabajador y dentro de las limitaciones que le imponen la ley, el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento de trabajo."*

Soportando, lo anterior la Sentencia T-288/98, y la sentencia 715 de 1996, han desarrollado la figura del "desmejoramiento laboral", en los siguientes términos:

*"En algunas sentencias, la Corte ha sostenido que la expresión "desmejoramiento de las condiciones laborales" tiene un significado amplio y no puede entenderse como referida únicamente al puesto de trabajo, en forma aislada del contexto en el que se presenta. Así, en la sentencia C-356 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), se manifiesta que al estudiar la prohibición de desfavorecer las condiciones de trabajo a través de un traslado se ha de tener presente que éstas "pueden ser tanto de naturaleza objetiva como subjetiva, estas últimas relacionadas con obligaciones familiares o especiales circunstancias personales o sociales, y, aquellas, que involucran el salario, la categoría de los empleos o las condiciones materiales del empleo. Adicionalmente, el movimiento de personal comentado no proviene de un poder discrecional o arbitrario de la administración, puesto que de una parte se debe consultar "necesidades del servicio", y, de otra, no puede implicar condiciones menos favorables para el empleado".*

Con base en lo expuesto anteriormente, en caso de la supresión de su empleo, no resultará viable su desmejoramiento salarial y en caso de no existir un empleo en condiciones iguales o equivalentes se tendrá derecho a la indemnización.

De acuerdo con lo señalado, tenemos de forma general en relación con la situación expuesta:

- No resultará viable que se suprima un empleo en el nivel técnico y se cree en el nivel asistencial, toda vez que tanto la incorporación como la reincorporación deberán hacerse en empleos iguales o equivalentes.

- Señala el Decreto [1083](#) de 2015, Único Reglamentario del Sector Función Pública, sobre lo que se entiende por empleos equivalentes:

*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.*

Acorde con lo anterior, 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. 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.

- No resultará viable disminuir la asignación salarial del empleado por lo que, mientras esté en el empleo, se deberán mantener sus condiciones

salariales y prestacionales.

Para más información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y aplicables a su consulta, 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.

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Mayerly caro

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López C.

#### NOTAS DE PIE DE PAGINA

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

---

Fecha y hora de creación: 2026-05-21 21:45:23