



Función Pública

Concepto 111341 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública

20156000111341

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000111341

Fecha: 03/07/2015 03:55:55 p.m.

Bogotá D.C.

Ref.: EMPLEOS. Modificación de plantas de personal de las Corporaciones Autónomas Regionales. Rads. Nos. 20152060050812, 20152060071122 y 20152060112122 del 16 de junio de 2015.

En atención al oficio de la referencia, mediante el cual realiza varias consultas relacionadas con la modificación de la planta de personal de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge - CVS, así como sobre el proceso de negociación colectiva a que se refiere el Decreto 160 de 2014, me permito informarle lo siguiente:

Es primer lugar se hace necesario tener en cuenta con respecto a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Corte Constitucional mediante el Auto 047 de fecha 3 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva, hizo el siguiente análisis:

"Recuérdese que hasta hace poco tiempo existió, al interior de esta Corporación, una divergencia de criterios en torno al tema de la naturaleza jurídica de las CAR pues existían pronunciamientos en varios sentidos, tanto en sentencias de constitucionalidad como con ocasión de la resolución de los conflictos de competencia. A esa situación se hizo referencia en el auto 089A de 2009 en los siguientes términos:

"(...) en algunas oportunidades, [la Corte Constitucional] ha señalado que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis pues (i) no pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7)¹ (ii) no son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central² y (iii) no son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial³. De este modo, ha determinado que son entidades administrativas del orden nacional (...)

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios⁴, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna. Concretamente señaló: La existencia de corporaciones autónomas regionales dentro de nuestro régimen constitucional, obedece, lo mismo que la de las entidades territoriales, al concepto de descentralización. Es sabido que la Constitución consagra varias formas de descentralización, entre ellas la que se fundamenta en la división territorial del Estado, y la que ha sido llamada descentralización por servicios, que implica la existencia de personas jurídicas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas jurídica y funcionalmente con el Estado, a

las cuales se les asigna por la ley unos poderes jurídicos específicos o facultades para la gestión de ciertas competencias. Dentro de esta última modalidad de descentralización se comprenden, según el art. 150-7, diferentes organismos, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, que se instituyen como una respuesta a la necesidad de cumplir distintas formas de gestión de la actividad estatal y de específicos cometidos, algunos tradicionales, otros novedosos, pero necesarios para el logro de las finalidades propias del Estado Social de Derecho”⁵ (subrayado fuera del texto original).

En vista de lo anterior, la Sala Plena de la Corporación decidió, en el auto 089A de 2009, unificar su posición acogiendo la primera de las opciones descritas “por ser la que más se ajusta al texto constitucional (...) [ya que] no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional” (subrayado fuera del texto original).

En los Autos anteriormente citados se señala que la Corte Constitucional ha sostenido en algunas oportunidades que las CAR tienen una naturaleza jurídica especial o sui generis porque:

- 1) No pertenecen al sector central de la administración ya que, por mandato de la Constitución, son organismos autónomos (artículo 150 numeral 7);
- 2) No son entidades del sector descentralizado por servicios porque no están adscritas ni vinculadas a ningún ente del sector central y
- 3) No son entidades territoriales debido a que no están incluidas en el artículo 286 de la Constitución que las menciona de forma taxativa y, además, pueden abarcar una zona geográfica mayor a la de una entidad territorial.

En otras ocasiones, ha indicado que las CAR son entidades descentralizadas por servicios, así no estén adscritas o vinculadas a entidad alguna.

Ante la disparidad de criterios en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena unificó su posición en este tema, señalando que no es posible sostener que las CAR son entidades descentralizadas por servicios pues éstas están siempre adscritas o vinculadas a una entidad del sector central, lo cual no sucede en este caso por la autonomía que el artículo 150, numeral 7, de la Constitución expresamente ha dado a las CAR. En este sentido, las CAR son entidades públicas del orden nacional.

La naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales reconoce su carácter de personas jurídicas públicas del orden nacional, sin negar que gozan de un régimen de autonomía que tiene sustento en el principio constitucional de autonomía, por el cual se les confirió a las regiones un papel más dinámico en la gestión de sus intereses, incluso los ambientales, en un ámbito de autonomía, sin adscripción o vinculación a otras entidades públicas.

Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales consideradas como entidades estatales sujetas a régimen especial, según el artículo 40 de la Ley 489 de 1998, aunque son entes del orden nacional, no hacen parte de la Rama Ejecutiva, tienen como su nombre lo indica un carácter AUTONOMO y en consecuencia, no les son aplicables estricto sensu, las disposiciones previstas para las entidades que hacen parte de ésta Rama.

Teniendo en cuenta la especial naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas, me permito mencionar la normativa vigente aplicable a los procesos de restructuración así:

El Decreto 1083 de 2015, en los artículos 2.2.12.1, 2.2.12.2 y 2.2.12.3 establece:

"ARTÍCULO 2.2.12.1 Reformas de las plantas de empleos. 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.

PARÁGRAFO. Toda modificación a las plantas de empleos, de las estructuras y de los estatutos de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública.

(Decreto 1227 de 2005, art. 95)

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.

(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:

- 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”.*

En éste mismo sentido, el artículo 228 del Decreto 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", señaló:

“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.”

Así mismo, le informo que este Departamento Administrativo carece de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales, incluyendo los estudios técnicos y los correspondientes actos administrativos que de los mismos se desprendan.

Teniendo en cuenta lo anterior y para facilitar los procesos de reestructuración éste Departamento Administrativo elaboró la Guía de Modernización de Entidades Públicas que puede ser consultada en la página web: www.dafp.gov.co en el link publicaciones, Guía de Modernización de entidades públicas.

En este sentido, es necesario resaltar que la Dirección de Desarrollo Organizacional, mediante Oficio No. 20144000070211 del 30 de mayo de 2014, se pronunció en relación con la consulta formulada por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge CVS, relacionada con la modificación salarial y negociación colectiva, en el que se efectuó un análisis de la normativa aplicable en materia de reformas de plantas de personal , en el que se señaló que “... es necesario hacer mención del tema de las reformas de planta, teniendo en cuenta que una modificación en los grados salariales de los cargos implica necesariamente una modificación en la planta de personal.

(...)

En este sentido, esta dirección señala que la modificación del grado salarial de un empleo conlleva necesariamente la supresión del cargo existente y la creación de uno nuevo, éste procedimiento debe estar precedido por un estudio técnico, donde se consignen los principales aspectos, que conllevan a la organización a tomar esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 modificado por el artículo 228 del Decreto 019 de 2012”.

Así mismo se señaló lo que debe entenderse por empleo equivalente, resaltando que el concepto de reclasificación de empleos fue derogado y en este sentido se toma el concepto de equivalente, por lo que desaparece de la normatividad el término de reclasificación de empleos.

Se indica en dicho oficio que el concepto aplicable de empleo igual o equivalente surte efectos en los casos de supresión de cargos desempeñados por empleados con derechos de carrera, lo que implica el derecho que les asiste a la incorporación en un empleo igual o equivalente en la nueva planta de personal que se determine por la respectiva entidad u organismo, con el fin de preservar los derechos de carrera, principio fundamental de la Ley 909 de 2004.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procede a dar respuesta a los planteamientos formulados en su comunicación, de la siguiente forma:

1. En cuanto a las preguntas 1, 2 y 3, encaminadas a determinar si es procedente incrementar dos grados salariales sin tener en cuenta un previo estudio técnico de modernización de la planta de personal, es necesario reiterar que toda modificación de la planta de personal, de conformidad con lo señalado en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 012 de 2012, debe estar soportada en un estudio técnico, el cual debe reflejar las razones para la supresión de unos empleos y la creación de otros con diferente grado salarial, toda vez que la remuneración está atada a las responsabilidades a cargo de los empleos y los requisitos que se exigen para su desempeño, además de estar supeditada al análisis de cargas de trabajo que conllevan a esta decisión.

Por lo tanto, en criterio de esta Dirección Jurídica no es procedente que una entidad del Estado modifique su planta de personal, incrementando los grados salariales de los empleos que la conforman, sin contar con el estudio técnico que soporte una modificación en tal sentido.

2. Ahora bien, no se entiende cual es el alcance del planteamiento de su comunicación, encaminado a establecer si la modernización institucional se puede separar del acto administrativo por el cual se pretende realizar la equivalencia de empleos en dos grados, para lo cual se deberá tener en cuenta que éstos entre sí -los actos administrativos que contiene la modificación de la estructura y los de la planta de personal-, se encuentran contenidos en actos administrativos independientes.

3. No obstante, debe considerarse que el incremento de los grados salariales se efectúa modificando la planta de personal y la competencia para modificar dicha planta es del Consejo Directivo de la Corporación y siempre, como se señaló, debe estar soportado en un estudio técnico.

Adicionalmente, debe tener en cuenta que en el evento de que se modifique la planta de personal creando nuevos empleos con un mayor grado salarial, la misma tendrá vigencia a partir de la fecha de su expedición, sin que sea procedente que ésta tenga efectos fiscales retroactivos.

4. En cuanto a si el Director de la Corporación se encuentra facultado en virtud del Decreto 160 de 2014 para incrementar los salarios en dos grados, es necesario señalar que dicha norma consagra en el parágrafo del artículo 5° las materia que no son objeto de negociación, a saber: 1) la estructura del estado, y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos; 2) las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado; 3) el mérito como esencia y fundamento de las carreras especiales y de la carrera administrativa general y sistemas específicos; 4) la atribución disciplinaria de las entidades públicas; y 5) la potestad subordinante de la autoridad pública en la relación legal y reglamentaria.

Conforme a las disposiciones contenidas en el mencionado decreto, el director de la Corporación no es competente para modificar la planta de personal de la entidad; la planta se modifica en desarrollo de las competencias asignadas al Consejo Directivo de la Corporación, atendiendo a los lineamientos generales contenidos en la Ley 909 de 2004 y los Decretos 019 de 2012 y 1083 de 2015.

5. Finalmente, en el evento de la modificación de la planta de personal donde se supriman empleos desempeñados por empleados con derechos de carrera, éstos tendrán derecho a ser incorporados a empleos iguales o equivalentes que sean creados en la nueva planta de personal.

Así mismo, 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.

El anterior concepto se imparte en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN

Directora Jurídica

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

¹ Sentencia C-578-99.

² Sentencias C-593-95, C-275-98 y C-578-99.

³ Sentencias C-593-95 y C-578-99.

⁴ Sentencia C-596 de 1998. Reiterada por las sentencias C-554 de 2007 y C-462 de 2008 y acogida por el Auto 281 de 2006.

⁵ Sentencia C-596 de 1998.

JFCA/CPHL

B600.4.8

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:21:30