



Función Pública

Concepto 168051 de 2015 Departamento Administrativo de la Función Pública

20156000168051

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20156000168051

Fecha: 05/10/2015 04:34:15 p.m.

Bogotá D.C.

REF. ENTIDADES.- MODIFICACION PLANTA DE PERSONAL ¿En qué eventos se considera procedente la creación de empleos en las entidades u organismos públicos? RAD. 20152060155302 del 26 de Agosto de 2015

En atención a su comunicación radicada en este Departamento con el número de la referencia, me permito dar respuesta a su consulta a partir del estudio del siguiente planteamiento jurídico:

PLANTEAMIENTO JURIDICO

¿En qué eventos se considera procedente la creación de empleos en las entidades u organismos públicos?

FUENTES FORMALES Y ANALISIS

Con el fin de atender su planteamiento jurídico, es preciso tener en cuenta las disposiciones contenidas en el Decreto ley [019](#) de 2012, la Ley [909](#) de 2004, la Ley [136](#) de 1994, el Decreto 1083 de 2015; así como Sentencias de la Corte Constitucional pertinentes al tema objeto de su consulta.

1.- En atención a la primera parte de su consulta, respecto a la reforma de la planta de personal de una entidad u organismo público, es importante señalar que el Decreto Ley [019](#) de 2012¹, que modifica el artículo [46](#) de la Ley 909 de 2004, establece:

"ARTICULO [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."

De acuerdo con el marco legal anteriormente señalado, es claro que 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 ese sentido, la reforma de una planta de personal de los empleos de las entidades, deberán obedecer a necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Por otra parte, respecto de la modificación de la planta de personal de las contralorías municipales, la Ley 136 de 1994, señala:

"ARTÍCULO 157.- Organización de las contralorías. La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales, corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores.

De acuerdo con la norma, es competencia de los concejos municipales lo correspondiente a la determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales.

CONCLUSIONES PRIMER INTERROGANTE

De conformidad con lo expuesto es viable concluir:

La modificación de las plantas de personal de las entidades u organismos públicos debe estar precedida de un estudio técnico que deberá estar sustentado en las necesidades del servicio y/o razones de Reorganización Administrativa que propendan por la modernización de la institución; es preciso que la entidad elabore este estudio ajustándolo al desarrollo de nuevos planes, programas, proyectos o funciones de la entidad y presupuesto, y deberá tener en cuenta criterios como la misión y visión de la entidad; los objetivos, productos y/o servicios; y los procesos misionales técnicos y de apoyo, entre otros aspectos.

Por consiguiente, se colige que la reforma de la planta de personal es reglada y no discrecional ni infundada, y como ya se advirtió, 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.

Finalmente es importante tener en cuenta que la competencia para aprobar la modificación de la planta de personal de una contraloría municipal está en cabeza del concejo municipal, a iniciativa del Contralor, de conformidad con lo señalado en el artículo 157 de la Ley 136 de 1994.

2.- En atención al segundo y tercer interrogante de su consulta, respecto de la modificación de los manuales de funciones de empleos que se encuentran ofertados y actualmente en procesos meritocráticos, me permito señalar lo siguiente:

Inicialmente es preciso indicar que 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 público.

El manual específico de funciones y de competencias laborales, 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.

Ahora bien, una vez publicada la convocatoria de empleos públicos se convierte en norma reguladora del concurso público y obliga tanto a la administración como a los participantes, en ese sentido, se considera que procederá la modificación de la misma antes de la inscripción de los candidatos, por ende, una vez publicada, presentados y admitidos participantes, no se considera procedente modificar las condiciones ofertadas inicialmente.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional mediante Sentencia [T-112A](#) de 2014, magistrado ponente Dr. Alberto Rojas Ríos, de la siguiente forma:

“Igualmente se ha establecido de manera pacífica que las bases del concurso se convierten en reglas particulares que obligan tanto a los participantes como a la entidad convocante razón por la cual deben ser respetadas y resultan inmodificables. De lo contrario, esto es, cambiar las reglas que han generado confianza legítima en quienes participan, conduciría a la ruptura del principio de la buena fe y atentaría contra la igualdad, la moralidad, la eficacia y la imparcialidad, todos ellos principios que ineludiblemente rigen la actividad administrativa.”

La misma Corporación, mediante Sentencia de Unificación [SU- 446](#) de 2011, frente al particular señaló lo siguiente:

“3.4. La convocatoria es, entonces, “la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”, y como tal impone las reglas de obligatoria observancia para todos. En ella la administración impone los parámetros que guiarán el proceso y los participantes, en ejercicio del principio de la buena fe y la confianza legítima, esperan su observancia y cumplimiento. La Corte Constitucional, sobre este particular, ha considerado que el Estado debe respetar y observar todas y cada una de las reglas y condiciones que se imponen en las convocatorias, porque su desconocimiento se convertiría en una trasgresión de principios axiales de nuestro ordenamiento constitucional, entre otros, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes. En consecuencia, las normas de la convocatoria sirven de autovinculación y autocontrol porque la administración debe “respetarlas y que su actividad, en cuanto a la selección de los aspirantes que califiquen para acceder al empleo o empleos correspondientes, se encuentra previamente regulada.”

(...)

En ese contexto, es indiscutible que las pautas del concurso son inmodificables y, en consecuencia, a la administración no le es dado hacer variaciones por cuanto se afectarían principios básicos de nuestra organización, como derechos fundamentales de los asociados en general y de los participantes en particular.” (Subrayado fuera de texto).

En ese sentido, una vez publicada la convocatoria, admitidos los participantes y practicadas las pruebas enunciadas en la convocatoria, deberán desarrollarse con estricta sujeción a las condiciones establecidas en la misma, de lo contrario, indica la Corte, se transgredirían principios como el de la buena fe, la confianza legítima, la transparencia, la publicidad, la imparcialidad, así como el respeto por las legítimas expectativas de los concursantes.

Ahora bien, en el caso que ninguno de los aspirantes inscritos supere los puntajes mínimos establecidos para continuar en el proceso, se considera procedente declarar desierto el concurso, evento en el cual la entidad podrá modificar las condiciones del mismo, adecuándolo a las nuevas exigencias antes de realizar la convocatoria al nuevo concurso.

Respecto de la modificación de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales, el Decreto 1083 de 2015, señala:

“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.

(Decreto 1785 de 2014, art. 29)

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:

1. Identificación y ubicación del empleo.

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

3. Conocimientos básicos o esenciales.

4. Requisitos de formación académica y de experiencia.

ARTÍCULO 2.2.2.7.1 Manuales específicos de las entidades con sistemas especiales. Los lineamientos señalados serán tenidos en cuenta por las entidades públicas del orden nacional con sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos que no se rigen por el presente Título cuando se trate de elaborar, actualizar, o modificar sus manuales específicos, sin perjuicio de sus disposiciones específicas sobre la materia.

Corresponde al jefe de personal o quien haga sus veces, efectuar la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo."

De acuerdo con lo señalado, corresponde a las unidades de personal de las entidades públicas, adelantar los estudios (relacionados con las necesidades del servicio) que concluyan con la adopción, modificación o adición de los manuales específicos de funciones y de competencias laborales.

Ahora bien, con respecto a la modificación de su manual, la entidad pública deberá argumentar y la justificar la modificación o ajuste del manual, corresponderá señalar en términos generales a los siguientes aspectos, cuando a ello hubiere lugar:

- El propósito principal del empleo. (¿Por qué existe el empleo?)

- Las funciones esenciales del empleo.

- Nivel de complejidad y responsabilidad del empleo.

- Nivel de escolaridad en años de estudios aprobados, títulos y tarjeta profesional, si el ejercicio del cargo lo requiere y la ley que reglamenta su ejercicio si lo exigiere.

- Experiencia a acreditar.

- Otros factores que influyen para determinar el cargo, como son: habilidades, aptitudes, nivel de esfuerzo y condiciones de trabajo.²

Lo anterior significa que esta es una técnica para el proceso de recolección, ordenamiento y valoración detallada para modificar y actualizar un puesto de trabajo determinado, las funciones esenciales, los requerimientos que se exigen, las condiciones físicas y las habilidades que debe poseer quien lo desempeñe.

CONCLUSION SEGUNDA PARTE

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que en el acto administrativo que dé cuenta de la modificación del manual, se deberá dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente del porqué se requiere realizar ésta; así como los parámetros técnicos anteriormente señalados y la argumentación jurídica correspondiente, si es el caso.

Finalmente, es preciso señalar que la modificación del manual de funciones es viable variar algunas funciones o requisitos pero no todas, en razón a que se estaría cambiando el empleo.

En ese sentido, se considera que una vez provistos los empleos ofertados en un concurso de méritos y una vez superado el período de prueba respectivo, procederá la modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales que tenga adoptado la entidad, adecuándolo a las nuevas necesidades o atendiendo la normatividad que rige la materia.

3.- En atención a su cuarto y quinto interrogantes, referentes a establecer la viabilidad de suprimir unos cargos del nivel asistencial de una entidad pública y crearlos dentro del nivel técnico, me permito reiterar lo indicado en el numeral primero de su consulta, lo anterior teniendo en cuenta que se trata de la modificación de la planta de la entidad.

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

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA HERNANDEZ LEON

Directora Jurídica

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

2. Página 121- Guía de Modernización de Entidades Públicas- DAFP-

Harold Herreño/ JFCA/GCJ-601

600.4.8

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:38:19