



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20234000513581

Fecha: 07/11/2023 07:18:01 a.m.

Bogotá D.C.

Doctora

**NOHORA VILLAMIZAR RIVERA**

Presidente

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia - Subdirectiva Santander

[cutsantander@gmail.com](mailto:cutsantander@gmail.com); [cutsantander@cut.org](mailto:cutsantander@cut.org)

Bucaramanga - Santander

Referencia: Formalización Laboral

Radicado No.: 20232060951272 del 23/10/2023

Respetada doctora Nohora, reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual solicita «(...) se garantice la participación necesaria de los trabajadores y trabajadoras y al comité de salud de Santander en las mesas de trabajo pertinentes que se instalarán a partir del 11 de septiembre del presente año en el mencionado hospital Y. así dar cumplimiento a las diversas sentencias de las altas cortes, tratados internacionales-y los acuerdos de la OIT. (...)» Al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

Sea lo primero indicarle que de conformidad con lo establecido en el Decreto 430 de 2016<sup>1</sup>, 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.

Por lo anterior, es claro que este Departamento Administrativo, no está facultado para emitir conceptos vinculantes relacionados con la interpretación o vigencia de normas jurídicas, declarar derechos individuales, ni dirimir o rendir concepto sobre aspectos o controversias cuya decisión está atribuida a otras autoridades públicas. Específicamente, esta Dirección NO tiene las competencias para intervenir en las situaciones internas de otras entidades, actuar como ente de control o vigilancia, pronunciarse sobre el

<sup>1</sup> “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública”

cumplimiento de requisitos mínimos para la provisión de cargos públicos, ni señalar los procedimientos aplicables en caso de que se presenten anomalías al interior de las entidades.

Así las cosas, procedemos a dar respuesta a su consulta planteada en el radicado de la referencia:

La Ley 2294 de 2023<sup>2</sup>, establece:

**“ARTÍCULO 82. FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EQUIDAD, CON CRITERIOS MERITOCRÁTICOS Y VOCACIÓN DE PERMANENCIA.** El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado.

*Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará los lineamientos técnicos necesarios para que los procesos de formalización sean complementarios con otros procesos de fortalecimiento institucional en los órganos, organismos y entidades de la administración pública, contemplando la cualificación del empleo público, y promoviendo la eficiencia del gasto.”

De acuerdo a lo anterior, la formalización laboral por un trabajo digno y en equidad es una política de Función Pública que se viene impulsando desde la expedición de la Ley 909 de

---

<sup>2</sup> “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

2004<sup>3</sup> y que se ratificó a través del Decreto 1800 de 2019<sup>4</sup>, incluido en el Decreto Único Reglamentario del Sector 1083 de 2015<sup>5</sup>. Con esto se busca que, de acuerdo con la normativa vigente, las entidades tengan una herramienta que les permita actualizar su planta de personal con base en una revisión técnica objetiva que incluya las condiciones laborales de las personas vinculadas por contratación de prestación de servicios (Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012).

La formalización laboral, tiene como objetivo que los organismos y entidades ajusten o modernicen sus plantas de personal, a través de la aplicación de instrumentos, herramientas y orientaciones técnicas, a partir de las cuales se ponga en marcha una transición objetiva del talento humano al servicio del Estado, eliminando el uso inadecuado, en contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes, propias del objeto de estas autoridades.

Siendo así, es importante precisar que el Decreto ley 019 de 2012<sup>6</sup>, que modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, establece que 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.

Igualmente, sobre la reestructuración, reforma o modificación de planta de personal, el Decreto 1083 de 2015, señala:

***“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.*

---

<sup>3</sup> “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.”

<sup>4</sup> “Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.”

<sup>5</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”

<sup>6</sup> “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

*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.*

**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.*"  
(Subrayado fuera de texto)

En síntesis, para adelantar las reformas de las plantas de personal se requiere elaborar un estudio técnico, en donde se argumente amplia y suficientemente las razones que llevan a la Administración municipal a modificarla. Dichos 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.

Asimismo, a partir de la expedición del Decreto 498 de 2020<sup>7</sup>, se modifica el Decreto 1083 de 2015 en lo siguiente:

**“ARTÍCULO 5.** *Modificar el artículo 2.2.12.1 del Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, el cual quedará así:*

**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 en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización que así lo demuestren.*

*Las solicitudes para la modificación de las plantas de empleos, además de lo anterior, deberán contener: i) costos comparativos de la planta vigente y la propuesta, ii) efectos sobre la adquisición de bienes y servicios de la entidad, iii) concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afecta el presupuesto de inversión y, iv) los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.*

**PARÁGRAFO 1.** *Toda modificación a las plantas de empleos y de las estructuras 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.*

**PARÁGRAFO 2.** *La administración antes de la expedición del acto administrativo que adopta o modifica las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y su justificación, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las modificaciones o actualizaciones, 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.* (Subrayado fuera de texto)

Teniendo en cuenta lo anterior, la modificación autoriza que se adelante el proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales antes de publicar el acto administrativo de adopción, dando a conocer el alcance de la modificación o actualización, escuchando sus observaciones e inquietudes y dejando constancia.

Por lo tanto, el Decreto 1072 de 2015<sup>8</sup>, establece:

**“ARTÍCULO 2.2.2.4.4. Materias de negociación.** *Son materias de negociación:*

<sup>7</sup> “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública”

<sup>8</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”

1. Las condiciones de empleo, y
2. 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:

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 autoridades públicas.
5. 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.”

En relación a lo anterior, entre los temas que no pueden ser objeto de negociación sindical, se encuentran la estructura del Estado y la estructura orgánica y la interna de sus entidades y organismos.

Ahora bien, el Decreto 1499 de 2022<sup>9</sup>, dispone:

**“ARTÍCULO 1.** Modificar el artículo 2.2.1.4.3 del Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2.2.1.4.3. Objeto de la Mesa.** La Mesa tendrá por objeto identificar las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional que presentan un número significativo de contratos de prestación de servicios con el fin de adoptar un cronograma con tareas, responsabilidades y fechas precisas, para que en el término de cuatro (4) años,

<sup>9</sup> Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.4.3 y 2.2.1.4.4 del Decreto 1083 de 2015, único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado al objeto y conformación de la Mesa "Por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizar el trabajo digno y decente"

*en forma progresiva, se continúe dando cumplimiento a los acuerdos colectivos sindicales suscritos en el año de 2013 (punto 17), 2015 (punto 1) y 2017 (punto 1.1), en materia de actualización/ampliación de plantas de empleo."*

**ARTÍCULO 2.** *Modificar el artículo 2.2.1.4.4 del Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, el cual quedará así:*

**"ARTÍCULO 2.2.1.4.4. Integración de la Mesa.** *La Mesa estará integrada por:*

- 1. El Ministro del Trabajo, o su delegado, quien la presidirá*
- 2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado*
- 3. El Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, o su delegado*
- 4. El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado*
- 5. Veinte (20) representantes de las organizaciones sindicales, uno por cada una de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo de la Negociación Colectiva de Solicitudes de las Organizaciones Sindicales de los Empleados Públicos de 2021.*

**PARÁGRAFO 1°.** *Los integrantes de la Mesa solo podrán delegar su participación en funcionarios del nivel directivo, a quienes se les deberá atribuir la facultad de tomar decisiones en nombre de la respectiva entidad.*

*Los representantes de las organizaciones sindicales únicamente podrán delegar su participación en la Mesa en el suplente que hayan designado en su instalación.*

**PARÁGRAFO 2°.** *A las sesiones de la Mesa, cuando sus integrantes lo consideren necesario, se invitará al representante legal de una determinada entidad u organismo de la rama ejecutiva nacional, al Fiscal General de la Nación o su delegado, al Procurador General de la Nación o su delegado, al Contralor General de la República o su delegado, al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil o su delegado.*

**PARÁGRAFO 3.** *La Mesa tendrá una duración de cuatro (4) años.*

**PARÁGRAFO 4°.** *En las entidades territoriales las autoridades competentes podrán instalar mesas de trabajo con la participación de las organizaciones sindicales en una composición similar a la mesa nacional y cuyo objeto será el señalado en el artículo 2.2.1.4.3. La actualización/ampliación de las plantas de empleo podrá estar contenida en los planes de desarrollo territoriales con fundamento en el principio constitucional de coordinación.* (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, las entidades territoriales podrán instalar mesas de trabajo con la participación de las organizaciones sindicales en una composición similar a la mesa nacional, por lo cual se colige que son aplicables todos los aspectos propios de la mesa

del orden nacional, guardando las proporciones y características de cada territorio, por lo cual, los instamos a realizar su solicitud a la entidad territorial, ya que son la autoridad competente para atender y dar trámite a su solicitud.

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

Atentamente,



**LUZ MARY RIAÑO C.**

Coordinadora Grupo de Asesoría y Gestión para las Entidades Públicas  
Dirección de Desarrollo Organizacional

Proyectó: Juan Pablo Castro  
Revisó: Luz Mary Riaño C.

11202.82