



* 2 0 2 6 4 0 0 0 1 4 8 6 1 *

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20264000014861

Fecha: 19/01/2026 07:44:45 a.m.

Bogotá D.C.

Señor
NEFTALI MOLINA
Presidente
Concejo Municipal
concejo@pandi-cundinamarca.gov.co
Pandi – Cundinamarca

Referencia: Validación jurídica de unos decretos emitidos por
el alcalde municipal de Pandi Cundinamarca
Radicado No.: 20252060788272 del 11/12/2025

Respetado señor Molina, reciba un cordial saludo por parte de Función Pública.

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual solicita se dé respuesta a la siguiente solicitud:

«Por medio de la presente me dirijo a ustedes con el fin de solicitar su apoyo en la validación jurídica de unos decretos emitidos por el alcalde municipal de Pandi Cundinamarca, en donde modifica la planta de personal y suprime el cargo de control interno en el mes de septiembre.

Cabe aclarar que dicha modificación fue presentada en el mes de agosto y archivada en plenaria, ya que no era viable realizar las modificaciones que allí se solicitaban.

A la fecha se cursa un proceso de nulidad en el juzgado segundo del municipio de Girardot, por un ciudadano del municipio y este nos solicita nuestro apoyo en dicho trámite.

Lo que queremos saber con exactitud, es si en realidad el alcalde realizó un proceso indebido o fuera de sus facultades, y de esta manera tomar la decisión de apoyar o no la denuncia hecha por el ciudadano (...).»

Al respecto, me permito manifestar lo siguiente:

Sea lo primero indicarle que de conformidad 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.

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

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 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.

Una vez hecha esta aclaración, me permito informarle que, la Constitución Política de Colombia establece la obligatoriedad de las entidades públicas para implementar el control interno, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 209. (...) Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Subrayado fuera de texto)

Así mismo el artículo 269, señala:

“ARTÍCULO 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”

De conformidad con la disposición constitucional, la Administración Pública, en todos sus órdenes debe tener un control interno, en los términos que señala la ley, y están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley.

Ahora bien, de lo antes expuesto es claro que el ejercicio del Sistema de Control Interno y el diseño de métodos y procedimientos de dicho sistema, (Artículo 209 y 269 C.P.) son independientes de la existencia de la Oficina de Control, ello quiere decir, que una entidad del Estado puede no contar con la existencia de esta oficina, sin embargo, debe contar con un sistema control interno incluido el diseño de métodos y procedimientos de control interno, pues este evento no releva a su Dirección de la responsabilidad en materia de control interno.

Ahora bien, para aquellas entidades que cuentan con el cargo de jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces en la respectiva planta de personal, me permito precisarle que la Ley 1474 de 2011², , modificó el texto de los artículos 11 y 14 de la Ley 87 de 1993³, en el siguiente sentido:

“ARTÍCULO 8°. DESIGNACIÓN DE RESPONSABLE DEL CONTROL INTERNO. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 87 de 1993, que quedará así:

Para la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, el Presidente de la República designará en las entidades estatales de la rama ejecutiva del orden nacional al jefe de la

² “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”

³ “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”

Unidad de la oficina de control interno o quien haga sus veces, quien será de libre nombramiento y remoción.

Quando se trate de entidades de la rama ejecutiva del orden territorial, la designación se hará por la máxima autoridad administrativa de la respectiva entidad territorial. Este funcionario será designado por un periodo fijo de cuatro años, en la mitad del respectivo periodo del alcalde o gobernador. (...)

De acuerdo con la anterior disposición, los empleos o cargos de jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno que se encuentren creados en la planta de personal de las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional son de libre nombramiento y remoción, y las del nivel territorial son de periodo.

Respeto a las facultades para llevar a cabo estas reformas a las plantas de empleo en las entidades territoriales la misma Constitución Política establece como se muestra a continuación:

“ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

(...).”

“ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos

(...)

7. 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 fuera de texto)

(...).”

Por lo tanto, el Alcalde tiene entre sus atribuciones la de crear empleos dentro de las dependencias siempre y cuando esté fundado a las necesidades del servicio y basado en **estudios técnicos y sin exceder el presupuesto inicialmente aprobado**. Pero si con la creación o supresión de dicho empleo modifica la estructura de la dependencia es necesario la aprobación de dicho estudio técnico por parte del Concejo municipal, por ser este quien determina la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias.

Así mismo, en cuanto a dichas reformas de planta de personal, el artículo 46 de la Ley 909 de 2004⁴, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 del 2012⁵, establece:

⁴ “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”

"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."

De igual forma, el Decreto 1083 de 2015⁶, establece en su título 12, respecto del mismo tema, lo que se muestra a continuación:

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.

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.

⁵ "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."

⁶ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública."

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:

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.

Así pues, sobre el proceso de modernización institucional de organismos y entidades de la Administración Pública, este Departamento Administrativo ha conceptuado que el abordar un proceso de modernización institucional implica la elaboración de un estudio técnico o justificación técnica en la cual se analice la situación actual de la institución pública respecto al cumplimiento de sus funciones, objetivos y misión. Con base en este análisis y teniendo en cuenta la normativa vigente, se hace un diagnóstico que puede implicar reformas o mejoras en uno o varios de los elementos básicos de la respectiva institución pública.

En síntesis, las reformas organizacionales deberán atender criterios de austeridad, racionalidad en el gasto y estar debidamente motivadas. En ese sentido, para llevar a cabo una reforma organizacional, se requiere elaborar un **estudio técnico**, en donde se argumente amplia y suficientemente las razones por las cuales se debe modificar, según aplique, la estructura, la planta de personal o la escala salarial de la entidad y contar, cuando así corresponda, con la certificación de viabilidad presupuestal expedida por la autoridad competente.

Es importante mencionar también que dicho estudio técnico debe presentar el análisis de los procesos y evaluar tanto la prestación de servicios como las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos. Ese diagnóstico es la base fundamental de la modificación de la estructura y de la planta de la entidad. Si, puntualmente, la reforma implica la modificación de la planta de personal, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces deberá expedir un certificado presupuestal que dé cuenta que la iniciativa es viable y que de tal manera se cuenta con los recursos para llevarla a cabo.

Así las cosas, en caso de requerir una modificación a la planta o a la estructura de la entidad, es responsabilidad de cada entidad elaborar los estudios técnicos correspondientes, con base en la necesidad que presenten según sea definida por los funcionarios designados para este proceso. Por este motivo, es importante que, si se va a realizar una modificación a la estructura o a la planta de personal de la entidad, se realice bajo los preceptos incluidos en la normatividad vigente al respecto, tal como se mencionó previamente.

En ese sentido, el estudio técnico desarrollado deberá soportar dicha modificación en razón de la necesidad del servicio y acorde a las funciones y procesos de la entidad; se deben reflejar las razones para la creación de dependencias, así como para la supresión de los 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.


En caso de supresión del organismo o entidad, la estabilidad laboral de los servidores públicos que demuestren pertenecer al grupo de protección especial de que trata el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, se mantendrá hasta la culminación del proceso de supresión o liquidación; y la garantía para los servidores próximos a pensionarse deberá respetarse hasta el reconocimiento de la pensión de jubilación o de vejez.

Finalmente, reiteramos que este Departamento carece de competencia para pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de las actuaciones y de los actos administrativos que en el ejercicio de sus funciones y facultades expidan las demás entidades del Estado. En caso de que considere que se está presentando algún tipo de anomalía o irregularidad, le hacemos la invitación para acercarse a las autoridades competentes y presentar los hechos.

Para mayor información, relacionada en temas de estructura administrativa, plantas de personal, manual específico de funciones, escalas salariales, entre otros, puede acceder al link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> donde podrá acceder a normativa, guías y conceptos emitidos por esta Dirección Técnica.

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

Cordialmente,



PAOLA ANDREA UMAÑA TAMAYO
Coordinadora Grupo de las Administraciones Públicas Territoriales

Copia:
María Cristina Figueredo Báez
radicacion.dokus@procuraduria.gov.co

Datos de quien Proyectó	Luis Franklin Galindo Ojeda
-------------------------	-----------------------------



Función Pública

Datos de quien Revisó	Paola Andrea Umaña Tamayo
Datos de Vo.Bo.	Paola Andrea Umaña Tamayo
Código TRD	11202.15