



Función Pública

Concepto 039081 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000039081

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000039081

Fecha: 04/02/2021 07:16:32 a.m.

Bogotá D. C.,

REF.: ENTIDADES - NATURALEZA JURÍDICA. Normativa aplicable a sus trabajadores y a la planta de personal. RAD.: 20219000000052 del 2 de enero de 2021.

Reciba un atento saludo.

En atención a sus interrogantes contenidos en el oficio de la referencia, relacionados con la normativa aplicable a sus trabajadores y a la planta de personal de una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios que adopta la forma de Empresa Industrial y Comercial del Estado, me permito manifestarle lo siguiente:

Sea lo primero señalar frente a la naturaleza de las Empresas de Servicios Públicos, que la Ley 142 de 1994, “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, señala:

“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES. Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

14.5. EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIALES. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes.

14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen aportes iguales o superiores al 50%.

14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares (...).”

(Los apartes subrayados fueron declarados EXEQUIBLES, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-736-07 de 19 de septiembre de 2007, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“ARTÍCULO 17. NATURALEZA. Las empresas de servicios públicos son sociedades por acciones cuyo objeto es la prestación de los servicios públicos de que trata esta ley.

PARÁGRAFO 1. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional, cuyos propietarios no deseen que su capital esté representado en acciones, deberán adoptar la forma de empresa industrial y comercial del estado.”

“ARTÍCULO 41. (...) Las personas que presten sus servicios a aquellas empresas que a partir de la vigencia de esta Ley se acojan a lo establecido en el Parágrafo del artículo 17, se regirán por las normas establecidas en el inciso primero del artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968.” (El término “inciso primero del” fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-253/96, C318/96 y C-327/96). (Subrayado por fuera del texto original).

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 3135 de 1968¹, establece:

ARTÍCULO 5. Empleados públicos y trabajadores oficiales. Las personas que presten sus servicios en los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

(...)

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Conforme a lo anterior, los servidores que laboran en las empresas de servicios públicos domiciliarios, que hayan adoptado la forma de empresa industrial y comercial del Estado, tienen la calidad de trabajadores oficiales, excepto aquellos que desarrollan actividades de dirección y confianza y que se establezca en los estatutos de la entidad, quienes ostentan la calidad de empleados públicos.

En cuanto al régimen laboral de los trabajadores oficiales tenemos que los mismos se rigen por el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo, por lo tanto, se considera que la entidad debe acudir en primera instancia a lo regulado en ellos. Los derechos mínimos para estos trabajadores se encuentran en la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015 en cuanto al régimen laboral y el Decreto 1919 de 2002 en cuanto a prestaciones sociales mínimas se refiere. Estos mínimos pueden ser mejorados entre las partes en el contrato laboral de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo. En tales documentos se señalará igualmente todo lo relacionado con la relación laboral, derechos, deberes, salarios, prestaciones sociales, causales para la terminación del contrato, etc. Y de no haberse señalado nada sobre alguno de los aspectos deberán remitirse a las normas anteriormente indicadas.

Respecto de la nomenclatura y clasificación de empleos para los servidores públicos de la Empresa de servicios públicos del orden municipal en cuestión, tenemos que el Decreto 785 de 2005² establece:

ARTÍCULO 1. Ambito de aplicación. El presente decreto establece el sistema de nomenclatura, clasificación de empleos, de funciones y de requisitos generales de los cargos de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 2. Noción de empleo. Se entiende por empleo el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Las competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por las autoridades competentes para crearlos, con sujeción a lo previsto en el presente decreto y a los que establezca el Gobierno Nacional, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en leyes especiales.

(...)

ARTÍCULO 27. Establecimiento de la planta de personal. Con sujeción a la nomenclatura y a la clasificación de empleos por niveles, a las funciones, competencias y requisitos generales de que trata el presente decreto, las autoridades territoriales competentes procederán a adecuar la planta de personal y el manual específico de funciones y de requisitos dentro del año siguiente a la vigencia del presente decreto.

ARTÍCULO 28. Obligatoriedad de las competencias laborales y de los requisitos para el ejercicio de los empleos. De acuerdo con los criterios impartidos en el presente decreto para identificar las competencias laborales y con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, las autoridades competentes al elaborar los manuales específicos de funciones y requisitos, deberán señalar las competencias para los empleos que conforman su planta de personal.

ARTÍCULO 29. Ajuste de las plantas de personal y manuales específicos de funciones y de requisitos. Para efectos de la aplicación del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de que trata el presente decreto, las autoridades territoriales competentes procederán a ajustar las plantas de personal y los respectivos manuales de funciones y de requisitos, dentro del año siguiente a la vigencia de este decreto. Para ello tendrán en cuenta las nuevas denominaciones de empleo, la naturaleza general de las funciones de los mismos y las competencias laborales exigibles, en relación con las funciones que tenía establecido el empleo anterior.

De acuerdo con lo señalado, el Decreto 785 de 2005 tiene aplicación a los empleados públicos del orden territorial, de tal forma que la entidad, en caso de tenerlos, deberá establecer manual específico de funciones y requisitos para señalar los requisitos y funciones de sus empleados públicos.

En cuanto a la planta de personal global, tenemos que la planta de personal, es el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una organización, identificados y ordenados jerárquicamente y que corresponden al sistema de nomenclatura, clasificación y remuneración de cargos establecido mediante el Decreto Ley 785 de 2005 y Decreto 1083 de 2015.

En principio, la elaboración de una planta de personal puede darse bajo dos modalidades: la planta de personal estructural y la planta de personal global.

La planta de personal estructural consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, es de estructura rígida, cada empleo debe estar distribuido en las unidades o dependencias que hacen parte de la entidad u organismo público, cualquier modificación en su configuración o en la redistribución de los empleos implica un nuevo trámite de aprobación ante las entidades que hacen gobierno para el efecto, por esta razón no es común su utilización; mientras que la planta de personal global es aquella que tiene como requisitos indispensables; el estudio previo de necesidades y la configuración de su organización. Es decir, que debe existir una relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución y tiene las siguientes características:

- En esta planta, sólo deben estar especificados para una dependencia en particular, los empleos que implican confianza y tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo y que estén al servicio directo e inmediato y adscritos a estos Despachos (Gobernador, Alcalde Distrital, Municipal o Local, Contralor o Personero, Presidente, Director o Gerente de Establecimiento Público, entre otros),

con el fin de guardar concordancia con las normas de carrera administrativa.

- Los demás empleos, de los distintos niveles, pasarán a conformar la "Planta de Personal Global" la cual estará compuesta por un determinado número de cargos, identificados y ordenados de acuerdo con el sistema de clasificación, nomenclatura y remuneración que le corresponda a la entidad.

- Con este modelo, el Jefe o Director General de la entidad territorial correspondiente, distribuirá los empleos y ubicará el personal, de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

De esta forma, la planta global, permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, lo que permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano.

De otra parte, en relación con uno de sus interrogantes, tenemos que el Decreto [1083](#) de 2015³ señala:

ARTÍCULO 2.2.1.4.1. Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años:

a. Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad.

b. Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional.

c. Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.

d. Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.

e. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley [80](#) de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias [C-614](#) de 2009 y [C-171](#) de 2012 de la Corte Constitucional.

f. Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.

PARÁGRAFO 1. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

PARÁGRAFO 2. Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo [71](#) del Decreto [111](#) de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

PARÁGRAFO 3. Las Empresas Sociales del Estado darán cumplimiento a lo establecido en el presente Capítulo, una vez se expida el régimen laboral especial aplicable a sus servidores públicos.

(...)

LINEAMIENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

ARTÍCULO 2.2.35.1. Objeto. El presente Título tiene por objeto señalar los lineamientos para el fortalecimiento institucional y ejecución de los planes, programas y proyectos de tecnologías y sistemas de información en la respectiva entidad.

(Adicionado Decreto 415 de 2016, art. 1)

ARTÍCULO 2.2.35.2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones del presente Título aplican a las entidades del Estado del orden nacional y territorial, los organismos autónomos y de control.

(Adicionado Decreto 415 de 2016, art. 1)

En cuanto a la obligatoriedad de implementar el control interno en la Empresa, tenemos 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.”

(...)

“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.” (Subrayado fuera de texto)

La Ley 87 de 1993, “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”, establece:

“ARTÍCULO 5. CAMPO DE APLICACIÓN. La presente Ley se aplicarán <sic> todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles así como en la organización electoral, en los organismos de control, en los establecimientos públicos, en las empresas industriales y comerciales del Estado, en las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado posea el 90% o más de capital social, en el Banco de la República y en los fondos de origen presupuestal.” (Subrayado y negrilla nuestro)

Conforme lo establece el artículo 5º de la Ley 87 de 1993, la misma se aplica a todos los organismos y entidades de las Ramas del Poder Público en sus diferentes órdenes y niveles, así como a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Finalmente, en cuanto a la aplicación del Decreto 1028 de 2019⁴ tenemos que señala:

ARTÍCULO 7. Límite máximo salarial mensual para empleados públicos de entidades territoriales. El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2019 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO	LIMITE MÁXIMO
SISTEMA GENERAL	ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
DIRECTIVO	\$13.744.303
ASESOR	\$10.986.254
PROFESIONAL	\$7.674.783

TÉCNICO	\$2.845.090
ASISTENCIAL	\$2.816.860

ARTÍCULO 8. Prohibición para percibir asignaciones superiores. Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente Decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

ARTÍCULO 9. Viáticos. El valor y las condiciones para el otorgamiento de los viáticos para los empleados públicos de las entidades territoriales corresponderán a lo establecido por el Gobierno Nacional para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. (Negrilla y subrayado por fuera del texto original).

De acuerdo con todo lo señalado podemos concluir en relación con sus interrogantes:

1. ¿Cuál es la normativa explícita que le aplica a las empresas de servicios públicos domiciliarios, industriales y comerciales del Estado, del Orden MUNICIPAL, en cuánto a trabajadores oficiales y empleados públicos?

Para los trabajadores oficiales de la empresa, los mismos se rigen por el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo, por lo tanto, se considera que la entidad debe acudir en primera instancia a lo regulado en ellos. Los derechos mínimos para estos trabajadores se encuentran en la Ley 6 de 1945 y el Decreto 1083 de 2015 en cuanto al régimen laboral y el Decreto 1919 de 2002 en cuanto a prestaciones sociales mínimas se refiere. Estos mínimos pueden ser mejorados entre las partes en el contrato laboral de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo. En tales documentos se señalará igualmente todo lo relacionado con la relación laboral, derechos, deberes, salarios, prestaciones sociales, causales para la terminación del contrato, etc. Y de no haberse señalado nada sobre alguno de los aspectos deberán remitirse a las normas anteriormente indicadas. Respecto de los empleados públicos, les será aplicable todo el régimen citado, además de todas las disposiciones que los tengan contemplados dentro de su campo de aplicación.

2. Para las empresas de servicios públicos domiciliarios, industriales y comerciales del Estado, del Orden MUNICIPAL:

- ¿Cuál es el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales que aplica a las empresas de servicios públicos domiciliarios, industriales y comerciales del Estado, del Orden MUNICIPAL?

Para los empleados públicos serán aplicables las disposiciones del Decreto 785 de 2005, para los trabajadores oficiales los mismos se rigen por el contrato de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo.

- ¿Qué normativa les obliga a contar con manual de funciones?

Tal como se citó, será de conformidad con el Decreto 785 de 2005 y el Decreto 1083 de 2015, según las disposiciones señaladas.

- ¿A estas empresas les aplica contar con una planta global?

De conformidad con el desarrollo presentado en el presente concepto, será decisión de la entidad, de conformidad con sus necesidades, establecer una planta global o una planta estructural para sus empleados públicos.

- ¿Cuál es el concepto de una Planta Global de Cargos?

Es aquella que tiene como requisitos indispensables; el estudio previo de necesidades y la configuración de su organización. Es decir, que debe existir una relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de la entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución. Las características se encuentran señaladas en el aparte del presente concepto que desarrolla el tema.

- ¿Los cargos de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos hacen parte de la Planta Global de Cargos o solo los cargos de los empleados públicos?

Los modelos de planta presentados resultan obligatorios para aquellas entidades que cuenten con empleados públicos; no obstante, será facultativo de la entidad, en ejercicio de su autonomía administrativa acogerse a dichos modelos para el resto de sus servidores.

- ¿Les aplica lo concerniente al Artículo 2.2.1.4.1. actualización de plantas de empleo, del decreto 1083 de 2015?

Toda vez que uno de los objetivos de la actualización es establecer los empleos en vacancia definitiva y transitoria (los cuales se entienden como de carrera administrativa), así como establecer la necesidad de ampliar la planta de personal, se considera que dicha disposición no será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o aquellas que adopten dicho régimen, toda vez que la calidad de empleados públicos se establecerá en los estatutos de la entidad, por lo que no se requiere de dicho estudio.

- ¿En caso que estas empresas requieran un Jefe de Control Interno, quién lo nombra y cuál es el régimen de éste?

El jefe de control interno en las entidades del orden territorial será nombrado por la máxima autoridad territorial (Alcalde) y su régimen será el de empleado público.

- ¿A estas empresas se les obliga a tener un plan de capacitación y bienestar social?
Para los empleados públicos se podrá tener un plan de capacitación y bienestar social.

- ¿A los trabajadores oficiales de estas empresas les aplica el gozar de un seguro por muerte, artículo 2.2.32.1., decreto 1083 de 2015?

Teniendo en cuenta que el artículo 2.2.32.1. hace parte del título 32 “DISPOSICIONES APLICABLES A LOS TRABAJADORES OFICIALES”, el seguro por muerte de que trata la disposición le será aplicable a los trabajadores oficiales de la Empresa.

- ¿A estas empresas les aplica establecer los lineamientos para el fortalecimiento institucional en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, que estipula el artículo 2.2.35.2., del decreto 1083 de 2015?

Se considera que teniendo en cuenta la naturaleza de la entidad, le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo citado.

- ¿Aplica para estas empresas lo dispuesto en el decreto 1028 de 2019, en cuánto a lo establecido en la prohibición para percibir asignaciones superiores y en cuánto a los viáticos?

Para los empleados públicos de la entidad serán aplicables las restricciones señaladas en el Decreto 1028 de 2019 citado.

- ¿Qué normativa en cuánto al empleo, le aplica a una empresa Industrial y Comercial del Estado, del Orden MUNICIPAL, que presta el servicio de alumbrado público?

No resulta clara su consulta, por lo que en caso de considerarlo, le solicitamos especificar los aspectos que desea conocer.

Por último, me permito indicarle que, para mayor información relacionada con los temas de este Departamento Administrativo, le sugerimos ingresar a la página web www.funcionpublica.gov.co/eva en el link Gestor Normativo donde podrá consultar entre otros temas, los conceptos emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Maia Borja/JFCA

11602.8.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. "Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado, y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales".

2. "Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004".

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

4. "Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional".

Fecha y hora de creación: 2024-12-11 18:54:44