



# Concepto 171371 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000171371\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000171371

Fecha: 02/05/2023 05:14:38 p.m.

Bogotá D.C.

REF: RETIRO DEL SERVICIO. Supresión del Empleo. TRABAJADORES OFICIALES. Régimen Legal Aplicable. Procedencia de indemnización o reubicación de un empleado de carrera administrativa o de un trabajador oficial por liquidación de una entidad. RADS.: 20239000187062 y 20232060191332 del 27 y 28 de marzo de 2023.

En atención a sus comunicaciones de la referencia, en las cuales consulta acerca de la procedencia de indemnizar o reubicar a un empleado de carrera administrativa o a un trabajador oficial, de manera posterior a la liquidación de una entidad prestadora de salud, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Respecto de su inquietud en relación con la posibilidad de indemnizar o reubicar a un empleado de carrera administrativa cuando su cargo es suprimido, me permito manifestarle de manera general que las reformas de la planta de personal de la rama ejecutiva del orden territorial y nacional se deben llevar a cabo teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004<sup>1</sup>, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 19 de 2012<sup>2</sup>, que indica:

*“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”*

Adicionalmente, en el el Decreto 1083 de 2015<sup>3</sup>, 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 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. 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. (...) (Subrayado nuestro)*

*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. 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”*

En consonancia con lo previsto en la normativa citada, es importante resaltar que cualquier reestructuración administrativa, debe contar con la respectiva disponibilidad presupuestal.

Por consiguiente, las condiciones para realizar estas reformas de personal (creación y/o supresión de empleos), son:

- La expedición de la reforma por la autoridad competente, cuya actuación es reglada y no discrecional ni infundada.
- 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.
- El análisis de las funciones de las dependencias, los perfiles de los empleos, la nomenclatura (denominación), clasificación (niveles o categorías) y remuneración (asignación básica) de los empleos, entre otros.

De acuerdo con el marco legal anteriormente precitado, 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.

Conforme con lo anterior, para la creación o supresión de empleos debe contarse con un estudio técnico que deberá estar sustentado en las necesidades del servicio y/o en razones de reorganización administrativa que propendan por la modernización de la institución siendo obligatorio para la entidad que se elabore un estudio ajustado 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.

En tal sentido, los 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; y para el caso de la 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.

Por consiguiente, se concluye que una reestructuración, reforma o modificación de planta de personal de las entidades del Estado del orden nacional o territorial, que implique la creación o supresión de empleos, tiene como fundamento las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración y debe basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Por otra parte, la Ley 909 de 2004, al regular lo relacionado con la situación de los empleados de carrera frente a sus derechos con ocasión de la supresión de los cargos que vienen desempeñando, establece:

*“ARTÍCULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración,*

*supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización. (...)”* (Subrayado nuestro)

De otra parte, el Decreto 1083 de 2015, consagra:

*“ARTÍCULO 2.2.11.2.1. Derechos de los empleados de carrera por supresión del empleo. Los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados o a percibir la indemnización de que trata el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, conforme a las*

reglas previstas en el decreto-ley que regula el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

Mientras se produce la reincorporación, el registro de inscripción en carrera del ex empleado continuará vigente con la anotación sobre la situación. Efectuada dicha reincorporación, será actualizada la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que ostentaba al momento de la supresión del empleo.

De no ser posible la reincorporación dentro del término señalado en el decreto ley el ex empleado tendrá derecho al reconocimiento de la indemnización y será retirado del Registro Público de Carrera.

*PARÁGRAFO. Producida la reincorporación, el tiempo servido antes de la supresión del cargo se acumulará con el servido a partir de aquella, para efectos de causación de prestaciones sociales, beneficios salariales y demás derechos laborales.” (Subrayado nuestro)*

De acuerdo con lo anterior, los empleados inscritos en carrera administrativa a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho:

Preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal. De no ser posible la incorporación, pueden optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El empleado podrá ser indemnizado si opta por la indemnización o cuando no es posible la reincorporación a otro empleo igual o equivalente, caso en el cual es retirado del Registro Público de Carrera Administrativa. Si el empleado de carrera al cual se le suprime el empleo es incorporado o reincorporado en un empleo igual o equivalente, conservará los derechos de carrera.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Para la incorporación, reincorporación o indemnización del ex empleado de carrera se deberá aplicar el procedimiento indicado en el Decreto-ley 760 de 2005, artículos 28 y siguientes.

De acuerdo con lo anterior, el empleado público de carrera administrativa, a quien se le suprima el cargo del cual es titular, como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, tendrá derecho preferencial a ser incorporado en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporado en empleo igual o equivalente, y en ambos casos conservará los derechos de carrera administrativa, los cuales serán actualizados en el Registro Público de Carrera una vez el empleado es incorporado o reincorporado en las condiciones señaladas. De no ser posible la incorporación o la reincorporación en los términos descritos, procederá la indemnización, al igual que cuando el empleado opte por ésta.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de indemnizar o reubicar a un trabajador oficial cuando es liquidada la entidad en donde presta sus servicios, debe indicarse que estos servidores públicos tienen una relación contractual con la administración, que les permite negociar sus condiciones laborales. Sobre el particular, el tratadista Diego Younes Moreno, en su libro Derecho Administrativo Laboral, ha indicado lo siguiente:

*“La modalidad contractual laboral otorga a quien por ella se vincula a la Administración el carácter de trabajador oficial y se traduce en un contrato de trabajo que regula el régimen del servicio que se va a prestar, permitiendo obviamente la posibilidad de discutir las condiciones aplicables.”*

De tal manera, que los trabajadores oficiales se rigen por el contrato de trabajo, el reglamento interno de trabajo o la convención colectiva en el evento que exista. Por lo tanto, se considera que para verificar si los trabajadores oficiales de una entidad tienen prevista la reubicación laboral o la indemnización en una circunstancia como la planteada por usted, la administración debe acudir en primera instancia a lo regulado en los instrumentos mencionados. En el evento que no se tenga regulado en los mismos, se considera viable acudir a lo dispuesto en la Ley 6 de 1945<sup>4</sup> y el Decreto 1083 de 2015.

En este sentido, como los trabajadores oficiales se rigen por el contrato de trabajo, el reglamento interno de trabajo o la convención colectiva en el evento que exista; por lo tanto, se considera que para verificar si los trabajadores oficiales de una entidad tienen prevista la reubicación laboral o la indemnización en caso de liquidación de la respectiva entidad, la administración deberá acudir en primera instancia a lo regulado en ellos, en el evento que no se tenga regulado en dichos instrumentos, deberá observarse lo dispuesto en las normas anteriormente citadas.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público y demás temas competencia de este Departamento Administrativo, me permito indicar que en el link <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

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

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Melitza Donado.

Revisó y aprobó: Armando López C.

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

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

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

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

4 Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

---

Fecha y hora de creación: 2025-03-02 14:09:39