



# Concepto 223551 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública

\*20236000223551\*

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20236000223551

Fecha: 06/06/2023 05:56:15 p.m.

Bogotá D.C.

Referencia: ENTIDADES. Modificación de planta de personal. ¿Existe nivelación salarial favor de empleados públicos? Rad. 20239000248972 del 27 de abril de 2023.

Reciba un cordial saludo de parte de función pública, acuso recibo de la comunicación de la referencia, mediante la cual solicita concepto en relación con si existe posibilidad de realizar una “nivelación salarial” a empleados de la rama ejecutiva del orden territorial; al respecto es pertinente señalar:

De acuerdo con lo establecido en el Decreto [430](#) de 2016, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública, 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 tanto no somos competentes para pronunciarnos sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades, estas declaraciones le corresponden a los Jueces de la República.

En desarrollo de lo anterior, este Departamento Administrativo emite conceptos técnicos y jurídicos mediante los cuales brinda interpretación general de aquellas normas de administración de personal en el sector público que ofrezcan algún grado de dificultad en su comprensión o aplicación, sin que tales atribuciones comporten de manera alguna el ordenar a las entidades u organismos públicos la forma como deben administrar su personal.

La resolución de los casos particulares, como resulta apenas obvio, corresponderá en todos los casos a la autoridad empleadora y nominadora, en cuanto es la instancia que conoce de manera cierta y documentada la situación particular de su personal, y además, en desarrollo de los principios de la especialización presupuestal y de la autonomía administrativa, constituye el único órgano llamado a producir una declaración de voluntad con efectos vinculantes en el mundo del derecho. No obstante, lo anterior, a manera de información se tiene lo siguiente:

Inicialmente, es necesario indicar que su consulta no es clara, no obstante, esta Dirección Jurídica entiende se trata de establecer la procedencia para que un empleado con vinculación provisional sea beneficiario de una nivelación salarial; frente al particular, se considera importante precisar lo siguiente:

1.- Los empleos provisionales no existen en el ordenamiento jurídico Colombiano, se trata entonces de empleos de carrera administrativa que presentan vacancia temporal o definitiva, que no se han provisto con empleados con derechos de carrera (concurso o encargo), por consiguiente, la Administración decide nombrar a una persona en provisionalidad en ese cargo, mientras se cumple con la situación administrativa que origina la vacante, para el caso de vacancias temporales, o se efectúa el respectivo concurso de méritos en el caso de vacancias definitivas, así se desprende de lo previsto en el parágrafo 2 del Artículo [24](#) de la Ley [909](#) de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones; y el Artículo [25](#) ibidem.

Es decir que, en caso de vacancia de un empleo de carrera administrativa y ante la imposibilidad de nombrar allí a un empleado con derechos de carrera administrativa, las normas de administración de personal en el sector público habilitan a la Administración para que provea ese cargo con nombramiento en provisionalidad.

2.- De otra parte, debe tenerse en cuenta que la nivelación salarial como tal no existe en el ámbito legal, ante lo pretendido en el escrito, lo procedente es la reforma de la planta de personal, la cual tiene asidero en el Artículo [46](#) de la Ley [909](#) de 2004, modificado por el Artículo [228](#) del Decreto Ley 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; que establece:

*"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." (Subraya fuera de texto)*

Por su parte el Artículo 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del sector Función Pública, establece que *"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."*

De acuerdo con lo anterior, 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, sin embargo, es necesario precisar que la ley no contempla la posibilidad de realizar una reforma de la planta de personal para llevar a cabo una nivelación salarial.

En cuanto a la motivación y el contenido del estudio que origina la modificación de la planta de personal de la entidad, le indico que los Artículos 2.2.12.2 y 2.2.12.3 establecen que entre otras causas, podrá fundarse por la fusión, la supresión o la escisión de entidades; así como 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.

De otra parte, señala el mencionado Decreto 1083 de 2015 que 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.

En consecuencia, si el estudio técnico respectivo derivó en la necesidad de suprimir unos cargos y crear unos nuevos con grados salariales más altos, dicha circunstancia deberá estar contenida en el mencionado estudio técnico y se plasmará en los actos administrativos que den cuenta de la modificación de la planta de personal.

Por consiguiente, las condiciones para realizar estas reformas de personal (supresión y creación 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 demuestren.

De acuerdo con lo expuesto, es viable concluir que los empleos se individualizan por la denominación, el código y grado salarial; lo anterior quiere decir, que, si a un empleo se le modifica su grado salarial se trata de un nuevo empleo y dicha circunstancia deberá estar precedido de un estudio técnico que concluya la necesidad de su creación.

Así las cosas, se precisa que previo a la modificación de los empleos de la planta de personal de la entidad (modificación de la denominación, código o grado salarial) se deberá adelantar el proceso reseñado, es decir, la supresión del empleo que ya no es requerido y la consiguiente creación del cargo respectivo; esto con el soporte del estudio técnico señalado.

Es preciso resaltar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del Artículo 313 de la Constitución Política, le corresponde al concejo municipal el determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos del municipio, a iniciativa del alcalde, en consecuencia, en el evento que el municipio requiera reestructurar su planta de personal, deberá el mandatario local presentar proyecto de acuerdo al concejo con el estudio técnico correspondiente.

En el evento que el concejo municipal haya aprobado el proyecto de acuerdo que modifica la planta de personal y crea nuevos empleos con grados salariales más altos, dicho acto administrativo deberá aplicarse en los términos y condiciones que se haya expedido.

Así las cosas, y dando puntual respuesta a su consulta, se considera pertinente concluir que la nivelación salarial no existe en el ordenamiento jurídico, no obstante, es posible la modificación de la planta de personal de una entidad u organismo público suprimiendo unos empleos y creando otros con grados salariales más altos, tal circunstancia deberá estar precedida de un estudio técnico que así lo señale.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, 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 CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Juanita Salcedo

Revisó: Maia Borja

Aprobó: Armando López

11602.8.4

---

Fecha y hora de creación: 2025-03-03 01:10:33