

STJ

Bogotá D.C.,

Bogotá D.C.,

**ASUNTO:** Respuesta a los radicados 2020ER2819 del 01-07-2020 / Solicitud concepto carga laboral.

Respetado

En atención a la petición del asunto, damos respuesta en los siguientes términos.

## 1. ENTORNO FÁCTICO

*“Teniendo en cuenta que el INSTITUTO DISTRITAL DE TURISMO tiene programado para el presente año realizar estudio técnico de cargas laborales para la modificación estructural y ampliación de la planta de personal del IDT, de la manera más atenta agradecemos se indique si para realizar dicho proceso es necesario contratar a una firma consultora o si es posible efectuar esta labor con recursos propios de la entidad mediante profesionales y contratistas del proceso de gestión del Talento Humano”.*

## 2. ENTORNO NORMATIVO

**-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”*, sobre modificación de la planta de empleos establece:

*“Artículo 15. Las unidades de personal de las entidades.*

*(...)*

*c) Elaborar los proyectos de plantas de personal, así como los manuales de funciones y requisitos, de conformidad con las normas vigentes, para lo cual podrán contar con la asesoría del Departamento Administrativo de la Función Pública, universidades públicas o privadas, o de firmas especializadas o profesionales en administración pública;*

*d) Determinar los perfiles de los empleos que deberán ser provistos mediante proceso de selección por méritos;*

*e) Diseñar y administrar los programas de formación y capacitación, de acuerdo con lo previsto en la ley y en el Plan Nacional de Formación y capacitación;*

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



f) Organizar y administrar un registro sistematizado de los recursos humanos de su entidad, que permita la formulación de programas internos y la toma de decisiones. Esta información será administrada de acuerdo con las orientaciones y requerimientos del Departamento Administrativo de la Función Pública;

(...).

#### Artículo 17. Planes y plantas de empleos.

1. Todas las unidades de personal o quienes hagan sus veces de los organismos o entidades a las cuales se les aplica la presente ley, deberán elaborar y actualizar anualmente planes de previsión de recursos humanos que tengan el siguiente alcance:

a) Cálculo de los empleos necesarios, de acuerdo con los requisitos y perfiles profesionales establecidos en los manuales específicos de funciones, con el fin de atender a las necesidades presentes y futuras derivadas del ejercicio de sus competencias;

b) Identificación de las formas de cubrir las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal para el período anual, considerando las medidas de ingreso, ascenso, capacitación y formación;

c) Estimación de todos los costos de personal derivados de las medidas anteriores y el aseguramiento de su financiación con el presupuesto asignado.

2. Todas las entidades y organismos a quienes se les aplica la presente ley, deberán mantener actualizadas las plantas globales de empleo necesarias para el cumplimiento eficiente de las funciones a su cargo, para lo cual tendrán en cuenta las medidas de racionalización del gasto. El Departamento Administrativo de la Función Pública podrá solicitar la información que requiera al respecto para la formulación de las políticas sobre la administración del recurso humano.”

**-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”, en su artículo 228, sobre reformas de planta de personal, señala “Modifíquese el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

“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-. (...). “

**-DECRETO 1083 de 2015**, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”, respecto a las modificaciones de la planta de empleos, indica:

**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

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



presupuesto de inversión y, iv) los demás que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

**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.

**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.”

**-Decreto Distrital 492 de 2019,** “Por el cual se expiden lineamientos generales sobre austeridad y transparencia del gasto público en las entidades y organismos del orden distrital y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 10, preceptúa:

“Estudios técnicos de rediseño institucional. Cuando las entidades y organismos planeen adelantar procesos de modificación de estructuras organizacionales y/o plantas de personal que puedan incrementar su presupuesto de gastos de funcionamiento o inversión, previo a la contratación de consultorías para la realización de los estudios técnicos de que trata el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012, deberán realizar reuniones técnicas con la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda y con el DASCD, para establecer de manera preliminar la viabilidad técnica y financiera de la propuesta de modificación de

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



las plantas de personal. Esto con el fin de evitar la contratación de estudios de rediseño institucional que no se materialicen en actos administrativos de modificación de planta o estructura organizacional.

En todo caso, las entidades y organismos podrán adelantar estudios técnicos de rediseño a través de la conformación de equipos técnicos multidisciplinarios, conformados con personal de su propia planta y, con la asesoría del DASCD”.

**-El Decreto 1800 de 2019,** “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”, establece:

“Que la Corte Constitucional en Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, señala que los contratos de prestación de servicios se justifican constitucionalmente si son concebidos como instrumentos transitorios para atender actividades y tareas de apoyo a la gestión o colaboración para que la entidad cumpla sus funciones; en consecuencia, el ejercicio de las funciones de carácter permanente y misional en las entidades públicas debe desarrollarse a través de empleos adscritos a sus plantas de personal.

Que las entidades al momento de elaborar los estudios para la modificación de las plantas de personal, deben analizar los contratos de prestación de servicios vigentes, cuyo objeto contractual sea de carácter permanente o misional, no puedan ser ejecutados con empleados de planta, o se requieran conocimientos especializados.”

“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.”

**-Decreto 744 de 2019,** “Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Bogotá, Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020 y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 11 sobre la modificación a las plantas de personal, señala: “Las modificaciones a las plantas de personal de las entidades que

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, requerirán de viabilidad presupuestal previa expedida por la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto y concepto previo de viabilidad técnica del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital o quien haga sus veces, con observancia de lo establecido en el artículo 74 de la Ley 617 de 2000 y previo el cumplimiento de los procedimientos y requisitos que establezca la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto.

*Parágrafo 1. Las juntas, consejos directivos y consejos superiores de los Establecimientos Públicos del orden Distrital y del Ente Autónomo Universitario, no podrán autorizar modificaciones a las plantas de personal ni incrementar asignaciones salariales, sin el concepto de viabilidad presupuestal expedido por la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto y la aprobación previa del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital o quien haga sus veces.”*

### 3. CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y TÉCNICAS

La modificación de la estructura organizacional y la planta de empleos, se soporta en un estudio técnico, que debe estar ajustado a lo señalado en el Decreto 1083 de 2015, título 12, pero además evidenciar que se realizaron los siguientes análisis contemplados en la normatividad transcrita:

- La evaluación de la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas a la entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional.
- Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.
- El análisis y ajuste de los procesos y procedimientos existentes en la entidad.
- El análisis de la estructura organizacional vigente de la entidad.
- Las funciones y perfiles de los empleos directivos.
- El plan estratégico de recursos humanos.
- El análisis de los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.
- El levantamiento de la carga laboral, cuyo objetivo es la ampliación de la planta de empleos con base en la información sobre tiempos de entrega de productos aportada por los servidores públicos que hacen parte de la planta permanente de la entidad.
- El análisis de los contratos de prestación de servicios vigentes, cuyo objeto contractual sea de carácter permanente o misional. Sin realizar levantamiento de la carga laboral porque a un contratista no se le exige cumplir un horario sino el objeto del contrato.
- El diagnóstico de las funciones y perfiles de los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.
- El número de cargos que pueden ser desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de la entidad.
- La creación de nuevos empleos que no requieren experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.
- Si el resultado del estudio técnico es crear cargos se describen las fuentes de financiación.
- Antes de la contratación de consultorías para la realización de los estudios técnicos de que trata el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)



Ley 019 de 2012, deberán realizar reuniones técnicas con la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda y con el DASCD, para establecer de manera preliminar la viabilidad técnica y financiera de la propuesta de modificación de las plantas de personal. Esto con el fin de evitar la contratación de estudios de rediseño institucional que no se materialicen en actos administrativos de modificación de planta o estructura organizacional.

#### 4. RESPUESTA A LA CONSULTA

De acuerdo con las consideraciones jurídicas y técnicas, para la modificación de la estructura y ampliación de la planta de personal no se exige un estudio técnico de cargas laborales. Para la modificación de la estructura organizacional se requiere el análisis de procesos y procedimientos, misión y el mapa de procesos de la entidad. En relación con la modificación de la planta de empleos se soporta en un estudio técnico que involucra lo señalado en el título 12 del Decreto 1083 de 2015 y lo referido en las consideraciones jurídicas. Por esta razón, el levantamiento de la carga laboral solamente es una parte del estudio técnico y por sí sola no es justificación suficiente para modificar la planta de cargos.

Respecto a la contratación por prestación de servicios o de una firma consultora para el levantamiento de la carga laboral, es preciso señalar que no es necesaria, la entidad con recursos propios puede adelantar los estudios que considere necesarios, está será una decisión de acuerdo con sus necesidades y disponibilidad de personas que desempeñen esta labor.

Sea esta la oportunidad para reiterar nuestra invitación a consultar los conceptos más relevantes emitidos por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, en temas de Gestión del Empleo Público y del Talento Humano, entre otros. Para el efecto, podrá ingresar a la página: [www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co), con clic en "PAO" y acceder luego, al icono de "CONCEPTOS."

Atentamente,



**PAOLA SILVA VÁSQUEZ**

Subdirectora Técnica Jurídica del Servicio Civil Distrital

ACCIÓN	NOMBRE	CARGO	FIRMA	FECHA
Elaborado por:	Aminta Saavedra Estupiñan	Profesional Especializado		08/07/2020
<i>Declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales, y por lo tanto, lo presentamos para firma del Subdirector Técnico Jurídica del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD).</i>				

Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital

Carrera 30 No 25 – 90,  
Piso 9 Costado Oriental.  
Tel: 3 68 00 38  
Código Postal: 111311  
[www.serviciocivil.gov.co](http://www.serviciocivil.gov.co)

