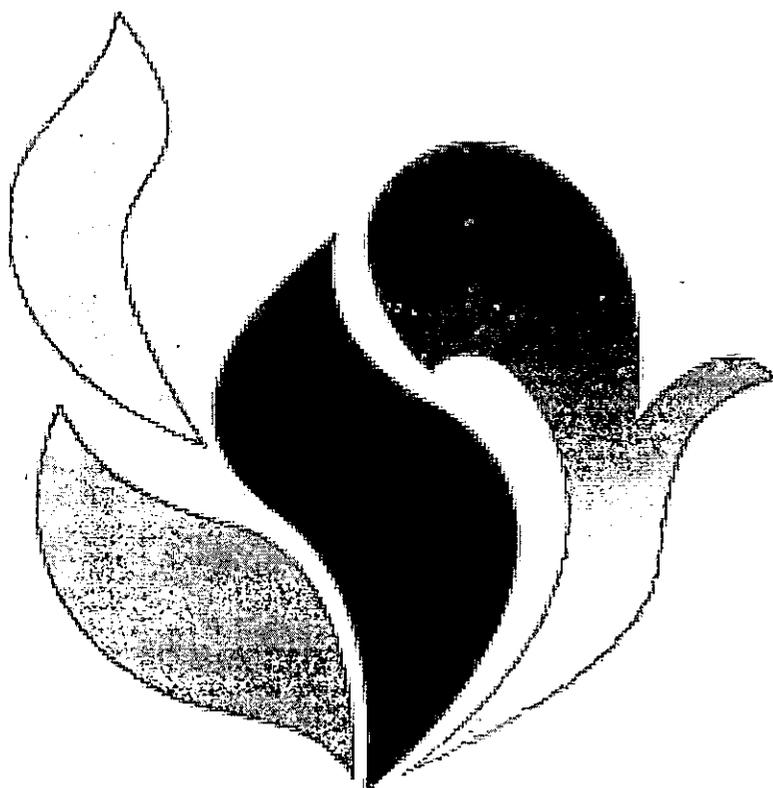


**PROPUESTA DE DISEÑO
EN EL MARCO DEL ESTUDIO TÉCNICO DEL PROYECTO DE
REDISEÑO INSTITUCIONAL
- VERSIÓN PRELIMINAR -**

**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA
-IDEA-**

MEDELLÍN, 2025



Propuesta de Diseño

Proyecto de Rediseño Institucional en el marco del Estudio Técnico para la intervención integral.

Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-

Equipo de Supervisión Colegiada

JHON JAIME ZAPATA OSPINA
Director Administrativo – Dirección de Talento Humano

ELIZABETH ORREGO PÉREZ
Jefe de Oficina – Oficina de Planeación Estratégica

REGINA TATIANA URÁN NAVARRO
Profesional Universitario - Dirección Jurídica

MANUELA CÁRDENAS RENGIFO
Profesional Universitario - Dirección de Talento Humano

ISABEL CRISTINA TOBÓN TOBÓN
Contratista – Apoyo a la supervisión

Equipo Técnico

JENNIFER MUÑOZ CLAROS
Componente Técnico/Metodológico

JOSE LUIS SÁNCHEZ CARDONA
Componente Jurídico/Legal

Octubre de 2025

Nota. Dicho Documento es preliminar que está sujeto a observaciones por parte de los diferentes grupos de interés, por lo que no puede caracterizarlo como un Documento Definitivo

Contenido

PRESENTACIÓN	6
1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-.....	8
2. LA ESTRUCTURA Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE ADOPTA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL.....	25
2.1 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: UNA REVISIÓN.....	25
2.2 LA ESTRUCTURA MATRICIAL: EN PERSPECTIVA DE FUTURO.....	27
2.3 ANÁLISIS DE PERTINENCIA DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO	29
3. PLANTA PERSONAL.....	31
3.1 LOS GRUPOS DE TRABAJO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO.....	31
3.1.1 Conformación de los Grupos de Trabajo y la teoría de la organización administrativa.....	31
3.1.2 Competencia para la asignación de salarios y prestaciones sociales en los empleos del orden territorial	33
3.1.3 La creación de empleos profesionales con funciones de coordinación	36
3.2 IUS VARIANDI EN UN SENTIDO GENÉRICO.....	37
3.3 SUPRESIÓN E REINCORPORACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS.....	40
3.4 LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN Y LA NECESIDAD DE SU FORTALECIMIENTO Y CUMPLIMIENTO EN EL IDEA.....	45
3.5 ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL PROYECTO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL	49
3.5.1 Estabilidad laboral reforzada o absoluta	49
3.5.2 Estabilidad laboral relativa o impropia.....	54
3.6.4. Estabilidad laboral en el marco de la reestructuración, supresión o fusión de entidades.....	58
3.6 NECESIDAD DE FORTALECER LA GESTIÓN DE ACTIVOS INMOBILIARIOS	62
4. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL.....	66



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

4.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS TÉCNICO-MISIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN	66
4.2 EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	68
4.3 ESTUDIO DE CARGAS DE TRABAJO.....	72
4.4 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES	73
3.1. Revisión del caso concreto: contratistas de prestación de servicios del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-	78
5. PROPUESTA DE DISEÑO	81
5.1 ESTRUCTURA DE PROCESOS, UN NUEVO MODELO DE OPERACIÓN (MOP).....	81
5.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.....	83
5.3 PLANTA DE CARGOS	88
5.3.1 Modificación de la planta de personal por supresión y creación	89
5.3.2 Supresiones.....	90
5.3.3 Creaciones	91
5.3.4 Planta global.....	94
5.4 ESCALA SALARIAL.....	95
ESCALA SALARIAL: COMPETENCIA DE LA JUNTA DIRECTIVA	98
1.1 MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES	101
5.5.1. PRINCIPIOS DEL MANUAL DE FUNCIONES	101
5.5.2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES	102
6. ANÁLISIS DE IMPACTO FINANCIERO DE LA PLANTA PROPUESTA	105
7. GLOSARIO	112
8. CONCLUSIONES	113
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115



Índice de Tablas

Tabla 1 Modificación de planta por supresión/creación	89
Tabla 2 Supresiones propuestas.....	91
Tabla 3 Creaciones propuestas.....	91
Tabla 4 Planta global.....	94
Tabla 5 Servidores públicos con salario personalizado ante la nueva escala salarial	96
Tabla 6 principales cambios en la estructura.....	103
Tabla Movimiento mensual en los cargos en la planta propuesta.....	105
Tabla . Resumen de costos de los movimientos	107
Tabla . Impacto del Rediseño en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Costo mensual.....	111
Tabla . Impacto del Rediseño en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Costo anual.	111



PRESENTACIÓN

El Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, es un establecimiento público de carácter departamental, descentralizado, de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta entidad fue creada por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante Ordenanza 13 de 1964. Además, el IDEA fue el primer Instituto Financiero de Fomento y de Desarrollo Regional -INFI- de Colombia, llevando a cabo tareas como la administración de recursos y la financiación de obras que mejoran la calidad de vida de la sociedad, por medio de créditos con tasa de interés competitiva; depósitos; convenios para administrar y ejecutar los recursos destinados a proyectos, donde confluyen aportes del orden nacional, departamental y municipal; y capacitación y asesoría a los usuarios en la ejecución de sus proyectos.

En tal sentido, la naturaleza jurídica del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- no solo es catalogarla como establecimiento público del orden departamental, sino como una INFI, es decir, como un Instituto Financiero de Fomento y de Desarrollo Regional, lo cual implica que su marco legal no se reduzca a las reglas jurídicas generales, sino que por su funcionamiento y misionalidad le aplican disposiciones normativas especiales. Por ello, el IDEA tiene una naturaleza especial al estar en dos campos: i) régimen general de la contratación, función pública y de los actos administrativos; y ii) el régimen de reglas y controles dispuestos por entidades, como la Superintendencia Financiera. Esta dualidad implica una revisión de reglas generales del sector público y reglas especiales, que implican una revisión diferente de su estructura y funcionamiento. Teniendo en cuenta esta naturaleza jurídica del del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-, se evidencia la necesidad de hacer una revisión a la estructura administrativa y funcional, la planta de personal, el Modelo por Operación de Procesos y la escala salarial.

En concordancia con lo anterior, es pertinente tener en cuenta el Artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, en la que se dispone que los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deben fundarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos: Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; ii) Evaluación de la prestación de los servicios; iii) evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

El presente documento técnico denominado «**Propuesta de Diseño en el marco del estudio técnico para el Rediseño Institucional para el Instituto para el Desarrollo de Antioquia**», presenta la justificación técnico – legal y la consolidación de resultados del proyecto de Rediseño Institucional para el IDEA. Este documento es una fundamentación jurídico-técnica a la actualización propuesta, en adherencia con los lineamientos técnicos del Departamento



Administrativo de la Función Pública –DAFP-, y la normativa vigente que rige esta materia para el Instituto. Es decir, se constituye en parte de la motivación de los actos administrativos que adopten la estructura, ajusten la planta y definan la escala salarial. De igual modo, es de resaltar que las respuestas a las observaciones y comentarios ciudadanos hacen parte integral de esta Propuesta de Diseño.



1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA - IDEA-

La descentralización es una institución dentro de la organización administrativa que busca garantizar los fines del Estado. Al respecto, se señala que tiene una triple dimensión: i) fórmula organizacional, porque el constituyente primero quiso flexibilizar el modelo de Estado Unitario posibilitando la creación de diferentes sujetos de derecho que tienen un grado de autonomía, dependiendo de su naturaleza; ii) principio que vincula la actuación de la Administración, mediante la cual las competencias deben garantizarse por mecanismos de descentralización; y iii) técnica de gestión, racionalización y división del trabajo igual que la delegación y la desconcentración¹.

Las entidades descentralizadas es una forma cómo el Estado unitario prescrito en la Constitución Política pretende cumplir sus finalidades con diferentes servicios. Es por ello, que hay diferentes tipos de entidades descentralizadas que por la naturaleza del servicio que ofrecen se dividen en establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades economía mixta, empresas de servicios públicos domiciliarios, entre otras. A continuación, se expone un cuadro para entender las características generales de los tipos de entidades descentralizadas:

Tabla 1. Tipos de entidades descentralizadas por servicios

Concepto	Establecimiento Público	Empresa Social del Estado	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios	Sociedad Pública	Sociedad de Economía Mixta	Empresa Industrial y Comercial del Estado
Objeto	Servicios públicos esenciales	Servicios de salud	Servicios públicos domiciliarios	Fines comerciales	Fines comerciales	Fines comerciales
Capital	100% público	100% público	100% público	100% público	Capital público y privado	100 % público
Régimen Laboral – Función Pública	Empleados públicos	Empleados públicos	Cargos de Dirección y Confianza: Empleados públicos	Las sociedades donde el Estado tiene más del 90%, se someten al	Las sociedades donde el Estado tiene más del 90%, se	Cargos de Dirección y Confianza: Empleados públicos

¹ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. La teoría de la organización administrativa en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018. Pp. 188-189.



IDEA

Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Concepto	Establecimiento Público	Empresa Social del Estado	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios	Sociedad Pública	Sociedad de Economía Mixta	Empresa Industrial y Comercial del Estado
			Los demás trabajadores oficiales	régimen previsto de las empresas industriales y comerciales del Estado.	someten al régimen previsto de las empresas industriales y comerciales del Estado.	Los demás trabajadores oficiales
Régimen contractual	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Derecho Privado (No obstante, como mínimo deben aplicar los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Esto sin perjuicio de normas especiales que lo remitan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Derecho Privado (No obstante, como mínimo deben aplicar los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Esto sin perjuicio de normas especiales que lo remitan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Derecho Privado (No obstante, como mínimo deben aplicar los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Esto sin perjuicio de normas especiales que lo remitan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Derecho Privado (No obstante, como mínimo deben aplicar los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Esto sin perjuicio de normas especiales que lo remitan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Derecho Privado (No obstante, como mínimo deben aplicar los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades). Esto sin perjuicio de normas especiales que lo remitan al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Concepto	Establecimiento Público	Empresa Social del Estado	Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios	Sociedad Pública	Sociedad de Economía Mixta	Empresa Industrial y Comercial del Estado
		Administración Pública.				

Fuente: Elaboración propia.

La creación de estas entidades descentralizadas fue establecida en la Constitución Política o en la Ley. En la actualidad, la configuración de estas entidades descentralizadas se funda en el artículo 150, numeral 7° de la Constitución Política. Así mismo, el artículo 189 numerales 15 y 16 disponen que le corresponde al Presidente de la República suprimir o fusionar entidades u organismos, y modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos, de conformidad con la ley.

En el caso de los departamentos, los gobernadores tienen la competencia constitucional de suprimir o fusionar las entidades departamentales, de conformidad con las ordenanzas². En esta línea, cada departamento podrá reglamentar esta materia, lo cual depende de las razones y circunstancias políticas. En tal sentido, con respecto a la estructura orgánica de una entidad descentralizada se determina en el acto de su creación. Con respecto a la reestructuración le compete, según estatutos a la autoridad del respectivo sector central o a la junta directiva. Este tipo de reformas dependen de las regulaciones dispuestas en los estatutos internos.

En el caso del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- es un establecimiento público de carácter departamental, descentralizada, de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, creada por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante Ordenanza 13 de 1964. Esa naturaleza de establecimiento público implica que cuente con *personalidad jurídica* reconocida en la Ordenanza 13 de 1964 que la creó. Este es un elemento trascendental de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado, respectivamente. Dentro de las características de los establecimientos públicos es que tienen un objeto limitado o específico, dispuesto en el acto jurídico de creación o en la norma que lo modifique, a diferencia de las entidades territoriales cuya actividad u objeto es genérico. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-295 de 1995 expresó que los establecimientos públicos son personas jurídicas autónomas desde el punto de vista económico, patrimonial y financiero, sometido a un régimen de derecho público, en el que se le asignan

² Artículo 305. Son funciones del Gobernador: [...]8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.

competencias, y el ámbito de sus actividades se someta al *principio de especialidad*, en virtud del cual, no le es permitido ejecutar actos diferentes a los autorizados en el objeto³.

Adicionalmente, el artículo 71 de la Ley 489 de 1998 dispone que los establecimientos públicos cuentan con *autonomía administrativa y financiera*, la cual se ejerce conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se sujetan a la ley o a la norma que los creo o autorizó y a sus estatutos internos. De igual forma, no pueden ejecutar actos o actividades diferentes de los allí previstos, ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines no contemplados.

Por último, una característica de los establecimientos públicos es que tienen *patrimonio independiente*, constituido con bienes o fondos públicos comunes, de producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la constitución y en las disposiciones legales pertinentes. Al respecto, este patrimonio independiente se diferencia del patrimonio general de la entidad que los creo, pero no implica que no se someta a las reglas y lineamientos fijados por la autoridad central.

Estas características de los establecimientos públicos implican que no deben asimilarse en estricto sentido a las regulaciones dispuestas por las entidades a las cuales están adscritas o vinculadas. A modo de ejemplo, puede destacarse que en cuanto al tema de planta de personal y escala salarial, se ha aludido a la autonomía administrativa y financiera del Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Al respecto, se destaca lo expresado por el Consejo de Estado, quien señala: «Está demostrado que las plantas de personal de ambas entidades son diferentes y autónomas, por ende, las diferencias salariales existentes entre los empleos con grados distintos en una y otra no configuran la desigualdad aducida en la demanda. Si bien se prevé que la escala salarial de los funcionarios será la establecida para los mismos niveles y grados de la administración central, esto no implica que las plantas de cargos de ambas entidades sean iguales, por cuanto cada entidad tiene diferentes instrumentos legales y autonomía para establecer sus cargos. Así las cosas, el empleador debe otorgar y garantizar la igualdad de trato en la relación laboral. Sin embargo, no se trata de establecer una equiparación matemática del trabajador, puesto que ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos»⁴.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 8 de septiembre de 2023. 05001233300020170195502 (1873-2020). C.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

Bajo estas consideraciones, no puede asimilarse en estricto sentido la forma de organización, la asignación de funciones, los grados salariales de las entidades descentralizadas, como el IDEA con respecto al Departamento de Antioquia. Si bien debe garantizarse el principio de coordinación entre este tipo de entidades, no significa que deban asimilarse de forma igual en su organización y funcionamiento. Ahora bien, haciendo la precisión pertinente no son las únicas características de los establecimientos públicos, pues su naturaleza implicará revisar el régimen contractual, el régimen de los actos y el régimen laboral:

a) *Régimen contractual.* El IDEA al ser un establecimiento público le aplica el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y sus modificaciones), de conformidad con el artículo 81 de la Ley 489 de 1998. En la lógica del derecho privado, la capacidad para celebrar un contrato significa necesariamente la personalidad jurídica. Mientras, la Ley 80 de 1993 le da capacidad a organismos que no tienen personería jurídica para suscribir contratos estatales. Al respecto, Dávila Vinueza expresa que la capacidad en la contratación pública se denomina competencia, la cual la concibe desde dos acepciones: i) *la externa* como la capacidad que la ley asigna a determinadas entidades para cumplir la función de suscribir contratos; y ii) *la interna*, que se entiende como la atribución que hace la ley a un determinado funcionario para expresar la voluntad de la entidad⁵.

b) *Régimen laboral y prestacional.* El régimen laboral es el general, es decir, lo dispuesto al régimen del servidor público es aquel regulado por un régimen de Función Pública bajo una ley específica de derecho público que ejercen actividades primordiales dentro del Estado. Una de las categorías de los servidores públicos es la de los empleados públicos que deben nombrarse por parte de la Administración para ingresar al servicio –artículo 126 de la Constitución Política-. Por regla general, los empleos de los órganos y entidades del Estado, como el IDEA, son de carrera administrativa, y por tanto, le aplicarán las reglas 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*”. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.

Ahora bien, con respecto al régimen prestacional se señala que la competencia del Gobierno Nacional para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos, está regulada en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política que establece que el Congreso de la República dicta las normas generales y los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar dicho régimen, así como dictar las normas que regulen el régimen

⁵ DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3° ed. Bogotá: Legis. 2016. p.76.

de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y para tal efecto el legislador expidió la Ley 4a de 1992. En tal sentido, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Política y la ley 4a de 1992, expidió el Decreto 1919 de 2002 mediante el cual reguló el régimen prestacional de los empleados públicos del nivel territorial, disponiendo que sería el mismo al cual tienen derecho los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

Teniendo en cuenta lo expresado, los empleados públicos de la Rama Ejecutiva de los niveles nacional y territorial, tienen derecho a las siguientes prestaciones sociales: a) Vacaciones; b) Prima de vacaciones; c) Bonificación por recreación; d) Prima de navidad; e) Subsidio familiar; f) Auxilio de cesantías; g) Intereses a las cesantías, en el régimen con liquidación anual; h) Dotación de calzado y vestido de labor; i) Pensión de jubilación; j) Indemnización sustitutiva de pensión de jubilación; k) Pensión de sobrevivientes; l) Auxilio de enfermedad; m) Indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional; n) Auxilio funerario; ñ) Asistencia médica, farmacéutica, quirúrgica y hospitalaria, servicio odontológico; o) Pensión de invalidez; p) Indemnización sustitutiva de pensión de invalidez; q) Auxilio de maternidad.

c) *Régimen de los actos.* De conformidad con el artículo 81 de la Ley 489 de 1998 los actos unilaterales que expidan los establecimientos públicos en ejercicio de las funciones administrativas son actos administrativos y se sujetan a las disposiciones a la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- y a las normas que lo modifican, sustituyan o deroguen.

Sin embargo, para entender la naturaleza del IDEA no solo es catalogarla como establecimiento público del orden departamental, sino como la primera INFI de Colombia, es decir, como un Instituto Financiero de Fomento y de Desarrollo Regional, lo cual implica que su marco legal no se reduzca a las reglas jurídicas generales, sino que por su funcionamiento le aplican las siguientes disposiciones normativas especiales, que a continuación se detallan:

Tabla 2. Normatividad especial de los Institutos de Fomento y Desarrollo Regional

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
<p>Ley 510 de 1999. Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.</p>	<p>ARTICULO 109. Las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales cuyo objeto y actividades están determinados en el acto de creación legal y sus estatutos, podrán celebrar operaciones de redescuento con el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, la Financiera Energética Nacional, FEN, la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter, el Instituto de Fomento Industrial IFI y las demás entidades de redescuento que la ley cree en el futuro, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional.</p> <p>PARAGRAFO. Las instituciones financieras de redescuento serán responsables de establecer en sus reglamentos de crédito las condiciones de solvencia, liquidez y solidez adicionales que deben cumplir las entidades de fomento y desarrollo regional para la realización de estas operaciones.</p>
<p>DECRETO 755 DE 2000. Por el cual se establecen las condiciones en que pueden celebrarse operaciones de redescuento con las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales.</p>	<p>Artículo 1º. Las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales, en adelante entidades de desarrollo regional, para acceder a los recursos de crédito de redescuento de que trata el artículo 109 de la Ley 510 de 1999, deberán obtener un certificado de autorización de la entidad financiera de redescuento con quien pretendan realizar estas operaciones, para lo cual deberán cumplir además de las condiciones de solvencia, liquidez y solidez que dichas instituciones establezcan en sus reglamentos de crédito, con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Capital mínimo.</i> Acreditar un capital mínimo suscrito y pagado no inferior a dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) moneda legal colombiana. Este monto deberá reajustarse anualmente en forma automática, en el mismo sentido y porcentaje en que varíe el índice de precios al consumidor certificado por el Dane y cumplirse siempre que pretendan acceder a líneas de redescuento. 2. <i>Destinación de los recursos.</i> El crédito de redescuento deberá destinarse única y exclusivamente a financiar programas de inversión del ente territorial al cual pertenezcan las entidades de desarrollo regional, sus áreas metropolitanas, los municipios que lo integran, las entidades descentralizadas de los respectivos entes territoriales, las organizaciones cooperativas creadas por tales entes y sus entidades descentralizadas y las asociaciones de municipios, siempre que al menos uno de los municipios asociados forme parte del departamento correspondiente. <p>Los recursos del crédito de redescuento no podrán, en ningún caso, ser utilizados para financiar proyectos de inversión no contemplados en los planes de desarrollo o gasto corriente de los municipios o departamentos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. <i>Infraestructura técnica.</i> Deberá presentarse a la entidad de redescuento un estudio que de muestra satisfactoriamente la viabilidad de las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales.

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>4. <i>Registro de endeudamiento.</i> Deberá presentar un certificado del registro de deuda y de las garantías respectivas, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la entidad territorial beneficiaria final del crédito solicitado.</p> <p>En todo caso, no podrán intermediarse recursos de las líneas de redescuento cuando los mismos se destinen a departamentos y municipios, que de conformidad con la Ley 358 de 1997 y las normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan, no tengan capacidad de pago que les permita efectuar cumplidamente el servicio de la deuda.</p> <p>5. <i>Naturaleza de los fondos.</i> Las entidades de desarrollo regional podrán recibir y mantener fondos en depósito sólo por cuenta de los entes territoriales respectivos, sus entidades descentralizadas, las organizaciones cooperativas creadas entre sí por los entes territoriales y sus entidades descentralizadas, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las entidades a que se refiere el decreto número 1333 de 1986, entre quienes quedará igualmente circunscrito el otorgamiento de préstamos. En consecuencia, no podrán captar recursos del público:</p> <p>TEXTO CORRESPONDIENTE A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificado parcialmente (numeral 2, 5) Artículo 1 DECRETO 2303 de 2004 • Modificado parcialmente (numeral 1) Artículo 1 DECRETO 533 de 2001 • Adicionado (parágrafo) Artículo 2 DECRETO 533 de 2001 <p>Artículo 2º. <i>Las instituciones financieras de redescuento serán responsables de verificar el cumplimiento de los requisitos indicados en el artículo anterior.</i> No obstante, la verificación de la capacidad de pago de los beneficiarios finales de los recursos de estos créditos será responsabilidad de las entidades de desarrollo regional, para lo cual deberán solicitar el apoyo técnico de las Secretarías de Hacienda Departamentales tratándose de Municipios no capitales y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los municipios, capitales y los departamentos.</p>
<p>Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la</p>	<p>Artículo 14. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.</p> <p>Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.</p> <p>Parágrafo. Las entidades territoriales podrán incluir dentro de sus planes de inversión, partidas destinadas a fortalecer la reserva técnica de las empresas operadoras de juegos de lotería tradicional o de billetes. También podrán hacerlo para el desarrollo e implementación de un plan de desempeño y/o estrategia</p>

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional	comercial; el cual deberá contar con la aprobación previa del Consejo Nacional de juegos de Suerte y Azar, en el que se determinará la viabilidad de la empresa y la rentabilidad de la inversión. <ul style="list-style-type: none"> • Adicionado parcialmente (parágrafo) Artículo 58 LEY 1955 de 2019
Ley 795 de 2003. Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.	Artículo 57. El artículo 271 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así: Artículo 271. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A., no estará sometida a inversiones forzosas y no distribuirá utilidades entre sus socios. Las Entidades Públicas de Desarrollo Regional no estarán sometidas al régimen de encajes, ni a inversiones forzosas y no distribuirán utilidades entre sus socios.
LEY 819 DE 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.	Artículo 17. Colocación de excedentes de liquidez. Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio. Parágrafo. Las Entidades Territoriales podrán seguir colocando sus excedentes de liquidez en Institutos de Fomento y Desarrollo mientras estos últimos obtienen la calificación de bajo riesgo crediticio, para lo cual tendrán un plazo de un (1) año a partir de la vigencia de la presente ley. Artículo 21. Condiciones de crédito. Las instituciones financieras y los institutos de fomento y desarrollo territorial para otorgar créditos a las entidades territoriales, exigirán el cumplimiento de las condiciones y límites que establecen la Ley 358 de 1997, la Ley 617 de 2000 y la presente ley. Los créditos concedidos a partir de la vigencia de la presente ley, en infracción de lo dispuesto, no tendrán validez y las entidades territoriales beneficiarias procederán a su cancelación mediante devolución del capital, quedando prohibido el pago de intereses y demás cargos financieros al acreedor. Mientras no se produzca la cancelación se aplicarán las restricciones establecidas en la presente ley.
Decreto 1525 de 2008. Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.	Artículo 49. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades a que hace referencia el presente capítulo deberán invertir sus excedentes de liquidez, así: i) En Títulos de Tesorería TES, Clase "B", tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la DGCPN o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y, ii) En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p> <p>Parágrafo 1º. Para efectos de las inversiones a que hace referencia el numeral ii) en lo concerniente a los establecimientos bancarios, dichos establecimientos deberán contar con la siguiente calificación de riesgo, según el plazo de la inversión, así:</p> <p>a) Para inversiones con plazo igual o inferior a un (1) año, el establecimiento bancario deberá contar con una calificación vigente correspondiente a la máxima categoría para el corto plazo de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras que la otorgan y contar como mínimo con la segunda mejor calificación vigente para el largo plazo utilizada por las respectivas sociedades;</p> <p>b) Para inversiones con plazo superior a un (1) año, el establecimiento bancario deberá contar con la máxima calificación vigente para el largo plazo según la escala utilizada por las sociedades calificadoras y la máxima calificación para el corto plazo de acuerdo con la escala utilizada para este plazo.</p> <p>Parágrafo 2º. Respecto a los actos y contratos que impliquen de cualquier manera el depósito, la disposición, adquisición, manejo, custodia, administración de dinero, de títulos y en general de valores celebrados por las entidades territoriales y sus descentralizadas, se aplicarán como mínimo los parámetros establecidos en el artículo 15 del presente decreto;</p> <p>En todo caso el régimen de inversión previsto para las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas será el previsto en el presente Capítulo.</p> <p>Parágrafo 3º. Las sociedades fiduciarias que administren o manejen recursos públicos vinculados a contratos estatales y/o excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas a través de fiducia pública deben sujetarse a lo previsto en el inciso único y los parágrafos 1º y 2º del presente artículo. Cuando dichas sociedades administren excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán además contar con la máxima calificación vigente en fortaleza o calidad en la administración de portafolio según la escala de la sociedad calificadora que la otorga y que la misma esté vigente.</p> <p>Igualmente, las entidades territoriales y sus descentralizadas, podrán invertir los recursos a que se refiere el presente parágrafo, en carteras colectivas del mercado monetario o abiertas sin pacto de permanencia, en ambos casos siempre y cuando la sociedad fiduciaria administradora de las mismas, cuente con la calificación prevista en el presente parágrafo y cumpla, como administrador de la cartera colectiva con el régimen de inversión previsto en el inciso único y el parágrafo 1º del presente artículo.</p>

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>Parágrafo 4º. En cuanto a la colocación de excedentes de liquidez por parte de las entidades de que trata el presente artículo en los Institutos de Fomento y Desarrollo, dichas entidades podrán mantener sus excedentes de liquidez en los mencionados Institutos, siempre y cuando dichas entidades demuestren que tienen la calificación de bajo riesgo crediticio conforme lo establece el parágrafo del artículo 17 de la Ley 819 de 2003, la cual debe ser de por lo menos la segunda mejor calificación para el largo plazo y la segunda mejor calificación para el corto plazo de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras las cuales deberán estar vigentes. En aquellos casos en los cuales dichas entidades no tengan las calificaciones previstas, podrán continuar administrando los excedentes de liquidez, no obstante deberán efectuar revisión de sus calificaciones con una periodicidad no superior a 180 días, como resultado de la misma deberán mantener o mejorar la calificación vigente y en todo caso a más tardar el 31 de diciembre de 2010 deberán obtener la calificación prevista para el corto plazo y el 31 de diciembre de 2011 la calificación de largo plazo, en los términos previstos en el presente decreto.</p> <p>Parágrafo 5º. Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o largo plazo, disminuyan la calificación vigente por debajo de las calificaciones mínimas a que se refiere el parágrafo 4º de este artículo, pero se mantengan dentro del grado de inversión en ambos plazos, de acuerdo con las escalas utilizadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de ser depositarios de nuevos recursos de los que trata el presente decreto hasta que se realice la siguiente revisión de su calificación y esta sea al menos igual a la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución. Si en la siguiente revisión no se alcanza al menos la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año.</p> <p>Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o de largo plazo, disminuyan la calificación vigente pasando a grado de especulación, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de seguir siendo depositarios de recursos de que trata el presente decreto. En este evento, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año".</p> <p>Parágrafo 6º. Si llegado el 31 de diciembre de 2010 o el 31 de diciembre del 2011, los Institutos de Fomento y Desarrollo no logran, respectivamente, al menos la segunda mejor calificación del corto o largo plazo de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4º de este artículo, no podrán seguir siendo depositarios de los</p>

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>recursos de que trata el presente decreto. En este evento, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a las fechas anteriormente señaladas, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año.</p> <p>TEXTO CORRESPONDIENTE A [Ocultar]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derogado parcialmente (Parágrafo 4 y 6.) Artículo 9 DECRETO 1117 de 2013 • Modificado Artículo 1 DECRETO 1468 de 2012 • Modificado Artículo 1 DECRETO 2805 de 2009 • Adicionado parcialmente (Parágrafos 5 y 6.) Artículo 1 DECRETO 4471 de 2008 • Modificado Artículo 1 DECRETO 4686 de 2010 • Modificado Artículo 1 DECRETO 4866 de 2011 • Modificado Artículo 1 DECRETO 600 de 2013
Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público	<p>Artículo 2.3.3.1.5. Condiciones para las inversiones de algunas entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades a que hace referencia el artículo 2.3.3.5.1. deberán invertir sus excedentes de liquidez en moneda extranjera de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 2.3.3.1.2. del presente título. Adicionalmente y en el evento en que las citadas entidades requieran comprar o vender divisas, podrán acudir a la Subdirección de Tesorería de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en las condiciones previstas en el artículo 2.3.3.1.3. del presente título.</p> <p>SECCIÓN 1. Condiciones del manejo de excedentes de liquidez por los Institutos de Fomento y Desarrollo de las entidades territoriales</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.1. Entidades de bajo riesgo crediticio. Para los efectos de la administración de excedentes de liquidez de que trata el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, se considerarán como de bajo riesgo crediticio, únicamente los institutos de fomento y desarrollo de las entidades territoriales que reúnan los siguientes requisitos: 1. Autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia de que trata el artículo siguiente de esta Sección. 2. Contar con una calificación de bajo riesgo crediticio conforme lo establece el parágrafo del artículo 17 de la Ley 819 de 2003, la cual deberá ser como mínimo la segunda mejor calificación para corto y largo plazo de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, emitida por una calificadora de valores vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.</p> <p>Parágrafo. Cuando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o largo plazo, disminuyan la calificación vigente</p>

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>por debajo de las calificaciones mínimas a que se refiere el numeral 2 del presente artículo, pero se mantengan dentro del grado de inversión en ambos plazos, de acuerdo con las escalas utilizadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de ser depositarios de nuevos recursos de los que trata el presente Título 3, hasta que se realice la siguiente revisión de su calificación y esta sea al menos igual a la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución. Si en la siguiente revisión no se alcanza al menos la calificación otorgada para ambos plazos antes de la disminución, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año.</p> <p>Quando los Institutos de Fomento y Desarrollo, por efecto de la revisión de la calificación de riesgo de corto o de largo plazo, disminuyan la calificación vigente pasando a grado de especulación, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, deberán abstenerse de seguir siendo depositarios de recursos de que trata el presente Título 3. En este evento, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la calificación, presentar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un plan de desmonte de las operaciones activas y pasivas perfeccionadas con dichos recursos. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año.</p> <p>(Art. 1 Decreto 1117 de 2013, Parágrafo añadido en el ejercicio compilatorio del Art. 49 Decreto 1525 de 2008 adicionado mediante el Decreto número 4471 de 2008 y modificado mediante los Decretos número 2805 de 2009, 4686 de 2010, 4866 de 2011, 1468 de 2012, 600 de 2013 y 1117 de 2013).</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.2. Control y vigilancia. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá control y vigilancia sobre los institutos de fomento y desarrollo de que trata la presente sección, a través del régimen especial expedido por dicha entidad, el cual debe comprender por lo menos las siguientes materias, además de las disposiciones dictadas sobre la financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los requisitos e información que debe incorporar la solicitud para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia y el trámite de la misma, según las especificaciones que determine la misma Superintendencia. 2. Las funciones previstas en el artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero en lo que resulte acorde con la naturaleza y operaciones autorizadas a las entidades a las que se refiere el artículo anterior. 3. Instrucciones que comprendan reglas por lo menos sobre segregación de funciones, gobierno corporativo, control interno y revelación de información contable, además de exigencias en materia de manejo de los riesgos que se derivan de las actividades de los institutos de fomento y desarrollo territorial que de acuerdo con el artículo siguiente son objeto de supervisión por parte de dicha Superintendencia.

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>4. Las previsiones de los artículos 208 a 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y disposiciones reglamentarias.</p> <p>5. Las disposiciones de los artículos 72 y 74 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en lo que considere pertinente la Superintendencia Financiera de Colombia, y demás aplicables sobre deberes de los administradores. (Art. 2 Decreto 1117 de 2013)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.3. Supervisión. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá la supervisión sobre las siguientes operaciones adelantadas por los institutos de fomento y desarrollo que hagan parte del régimen especial de control y vigilancia que adelanta la Superintendencia Financiera sobre dichos institutos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Administración de excedentes de liquidez de las entidades territoriales; b) Otorgamiento de créditos; c) Financiación de las actividades previstas en el numeral 2 del artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero; d) Descuento y negociación de pagarés, giros, letras de cambio y otros títulos de deuda; e) Administración de fondos especiales. <p>(Art. 3 Decreto 1117 de 2013)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.4. Límites a la autorización. La autorización impartida por la Superintendencia Financiera de Colombia y la aplicación del régimen especial de control y vigilancia no implicará, ni tendrá como efecto, la facultad para los institutos de fomento y desarrollo de las entidades territoriales de adelantar las operaciones autorizadas exclusivamente a las instituciones vigiladas que no hacen parte del régimen especial de control y vigilancia que adelanta la Superintendencia Financiera de Colombia sobre dichos institutos. (Art. 4 Decreto 1117 de 2013)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.5. Suspensión de la autorización. Sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el párrafo del artículo 2.3.3.5.1.1. de esta Sección, la autorización de que trata la presente Sección podrá ser suspendida por la Superintendencia Financiera de Colombia cuando evidencie que existen razones que justifican la decisión. En este evento, el representante legal del respectivo instituto deberá, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la respectiva resolución, presentar ante la Superintendencia Financiera de Colombia para su aprobación, un plan de desmonte de la administración de excedentes de liquidez. Dicho desmonte no deberá superar un (1) año. (Art. 5 Decreto 1117 de 2013)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.6. Auditoría de la información. Los estados financieros y los balances contables que presenten las entidades a las que se refiere el 2.3.3.5.1.1. de esta Sección, tanto a las Secretarías de Hacienda como a las firmas calificadoras de riesgo, deben estar auditados por un revisor fiscal y remitirse a la Superintendencia Financiera de Colombia. (Art. 6 Decreto 1117 de 2013)</p>



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>Artículo 2.3.3.5.1.7. Control fiscal. El control y vigilancia adelantados por la Superintendencia Financiera de Colombia en desarrollo de las previsiones de la presente sección, no se entenderán como sustitutivos del control fiscal a que se refiere la Ley 42 de 1993 y demás normas sobre la materia. (Art. 7 Decreto 1117 de 2013)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.8. Plazo. Los institutos de fomento y desarrollo de las entidades territoriales que no hayan reunido los requisitos previstos en el artículo 2.3.3.5.1.1. de esta Sección a 30 de noviembre de 2014, deberán someterse al Plan Gradual de Ajuste de que trata el artículo siguiente, con el fin de continuar administrando los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas.</p> <p>(Art. 8 Decreto 1117 de 2013 modificado por el Art 1 del Decreto 2463 de 2014)</p> <p>Artículo 2.3.3.5.1.9. Plan Gradual de Ajuste. Los institutos de fomento y desarrollo que al 30 de noviembre de 2014 no cumplieron con lo dispuesto en los artículos anteriores de esta Sección, esto es, contar con la autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia, para hacer parte del régimen especial de control y vigilancia y obtener por lo menos la segunda mejor calificación para el corto y el largo plazo, emitida por una calificadora de valores vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, se someterán a las siguientes reglas para el desmonte de la administración de excedentes de liquidez, de acuerdo con el grupo de entidades al que corresponda, según se indica a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none">• GRUPO 1: Institutos de fomento y desarrollo que a 30 de noviembre de 2014 presentaron la documentación exigida por la Superintendencia Financiera de Colombia con el propósito de someterse al régimen especial de control y vigilancia pero que a esa fecha no lograron su autorización, y en los últimos dos (2) años presentaron una mejora en la calificación de riesgo prevista para el corto y largo plazo.• GRUPO 2: Institutos de fomento y desarrollo que a 30 de noviembre de 2014 presentaron la documentación exigida por la Superintendencia Financiera de Colombia con el propósito de someterse al régimen especial de control y vigilancia pero que a esa fecha no lograron su autorización, y en los últimos dos (2) años no presentaron una mejora en la calificación de riesgo prevista para el corto y largo plazo.• GRUPO 3: Institutos de fomento y desarrollo que a 30 de noviembre de 2014 no presentaron la documentación exigida por la Superintendencia Financiera de Colombia con el propósito de someterse al régimen especial de control y vigilancia. <p>1. El GRUPO 1 podrá continuar administrando los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas, máximo en los porcentajes que se señalan a continuación:</p>



IDEA

Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>a) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2014 al 1 de diciembre de 2015, el 90% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>b) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2015 al 1 de diciembre de 2016, el 70% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>c) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2016 al 1 de diciembre de 2017, el 50% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>d) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2017 al 1 de diciembre de 2018, el 30% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>e) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2018 al 1 de diciembre de 2019, el 10% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>2. El GRUPO 2 podrá continuar administrando los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas, máximo en los porcentajes que se señalan a continuación:</p> <p>a) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2014 al 1 de diciembre de 2015 el 80% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>b) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2015 al 1 de diciembre de 2016, el 60% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p>





IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	<p>c) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2016 al 1 de diciembre de 2017, 30% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>d) Para la vigencia del 2 de diciembre de 2017 al 1 de diciembre de 2018, el 10% de los excedentes de liquidez administrados de acuerdo con la información contable pública reportada a través del CHIP en la cuenta "2.1.10 operaciones de captación y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación.</p> <p>3. El GRUPO 3 no podrá continuar con la administración de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas. Estos institutos de fomento y desarrollo debieron haber presentado a la Subdirección de Financiamiento Interno de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 1 de marzo de 2015, un plan de desmonte de la administración de los excedentes de liquidez, el cual no puede superar el plazo de dos (2) años.</p> <p>Parágrafo 1. Los institutos de fomento y desarrollo que pertenecen al Grupo 1 o 2, y que al 2 de diciembre de 2014 estuvieren administrando excedentes de liquidez en un monto superior al permitido para el primer año según el tipo de grupo, debieron haber presentado el 31 de diciembre de 2014 a la Subdirección de Financiamiento Interno de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un plan de desmonte para la devolución del exceso de los excedentes de liquidez que no les está autorizado administrar. Dicho plan de desmonte debió realizarse a más tardar el 1 de abril de 2015.</p> <p>Parágrafo 2. Si vencido el último año del plan de ajuste según el tipo de grupo, los institutos de fomento y desarrollo no han logrado la segunda mejor calificación para el corto y largo plazo y no han logrado someterse al régimen especial de control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, dichas entidades deberán presentar a la Subdirección de Financiamiento Interno de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los tres (3) meses siguientes, un plan de desmonte de la administración de los excedentes de liquidez, el cual no podrá superar el plazo de dos (2) años. Aquellos institutos de fomento y desarrollo que se encuentren en esta situación, bajo ninguna circunstancia podrán captar excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas.</p> <p>Parágrafo 3. Para efectos de definir el grupo al que debe pertenecer un instituto de fomento y desarrollo, en virtud de la calificación obtenida en los últimos dos (2) años, se entiende que una entidad podrá pertenecer al GRUPO 1 si presentó la documentación exigida por la Superintendencia Financiera de Colombia, con el</p>



Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo												
	<p>propósito de someterse al régimen especial de control y vigilancia, y mejoró hasta obtener al menos las siguientes calificaciones para el largo y para el corto plazo:</p> <p>Calificadora de Riesgo Calificación Largo Plazo Calificación de Corto Plazo</p> <table border="1" data-bbox="477 667 1425 884"> <thead> <tr> <th>Calificadora de Riesgo</th> <th>Calificación Largo Plazo</th> <th>Calificación de Corto Plazo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>BRC Investor Services S.A.</td> <td>A</td> <td>BRC2</td> </tr> <tr> <td>Fitch Ratings Colombia S.A.</td> <td>A</td> <td>F2</td> </tr> <tr> <td>Value & Risk Rating</td> <td>A</td> <td>VrR2</td> </tr> </tbody> </table> <p>Parágrafo 4. Aquellos institutos que logren la segunda mejor calificación para el corto y el largo plazo y se sometan al régimen especial de control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, podrán volver a captar los excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus descentralizadas. (Art. 9 Decreto 1117 de 2013 adicionado por el Art 2 del Decreto 2463 de 2014)</p>	Calificadora de Riesgo	Calificación Largo Plazo	Calificación de Corto Plazo	BRC Investor Services S.A.	A	BRC2	Fitch Ratings Colombia S.A.	A	F2	Value & Risk Rating	A	VrR2
Calificadora de Riesgo	Calificación Largo Plazo	Calificación de Corto Plazo											
BRC Investor Services S.A.	A	BRC2											
Fitch Ratings Colombia S.A.	A	F2											
Value & Risk Rating	A	VrR2											

Fuente: Elaboración propia

2. LA ESTRUCTURA Y TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE ADOPTA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL

El presente estudio técnico emitió durante su ejecución los siguientes conceptos jurídicos con el fin de orientar y facilitar la toma de decisiones frente a las alternativas de solución que se analizaron durante el desarrollo del estudio.

2.1 LA ESTRUCTURA FUNCIONAL: UNA REVISIÓN

La estructura o departamentalización funcional es una forma de estructuración de las entidades, tanto pública como privada, consistente en la agrupación de empleos y funciones similares en dependencias con un objeto concreto. Esto sin considerar otros factores que dividan los empleos y sus respectivas jerarquías como los proyectos o los programas, propios de modelos organizativos matriciales. Este modelo organizativo, tradicionalmente mayoritario en los órganos públicos colombianos, puede ejemplificarse con la tradicional estructura administrativa municipal, en la que las actividades se agrupan según las funciones desarrolladas en secretarías y subsecretarías enfocadas en funciones concretas.

"[...] Este es el caso de la secretaria de Seguridad Pública que tiene a su cargo las inspecciones de policía y de tránsito y transporte, las dependencias de control y construcción de vivienda y las inspecciones de pesas, precios, rifas, juegos y espectáculos. De manera similar la secretaria de Hacienda, de la cual dependen las secciones de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad, Rentas y Catastro"⁶.

Este modelo organizativo, que tiene por fundamento principal la especialización del trabajo en dependencias similares, favorece que los empleados públicos de la entidad se conviertan en especialistas dentro de sus respectivas funciones, con amplios conocimientos y experiencia en estas, por lo que se acomoda al modelo administrativo weberiano, imperante en las primeras décadas del siglo XX. Aquí, lo fundamental son, definitivamente, las reglas, normas, políticas y procedimientos estandarizados, así como la jerarquía funcional⁷.

Por lo anterior, puede plantearse que la estructura funcional es, esencialmente, piramidal. Esta toma como fundamento las ideas del ingeniero francés Henry Fayol, quien aseguró que la unidad de mando es el principio elemental de toda organización. La jerarquía lineal, que une mediante una cadena de mando a los altos gerentes con los empleados de menor nivel, es la base de una administración eficiente, pues garantiza el cumplimiento ordenado, sistemático y coherente de los fines fijados por los dirigentes administrativos⁸.

Pueden enunciarse como principales ventajas de la estructura administrativa funcional los siguientes: *i)* permiten y favorecen la especialización de funciones en cada departamento o dependencia, pues estos se enfocan en tareas concretas; *ii)* es más fácil ejercer supervisión jerárquica, dado que los cargos directivos sólo tienen que conocer sobre algunas funciones muy concretas; *iii)* es un modelo organizativo relativamente simple, por lo que, además, resulta más económico que otras estructuras, como la matricial; *iv)* facilita el desarrollo de carreras administrativas, propias del modelo burocrático que tradicionalmente han asumido los Estados contemporáneos⁹.

Por otro lado, entre las críticas que se le hacen a este modelo organizativo están: *i)* que favorece la burocratización y, consecuentemente, la paquidermización y entumecimiento de la Administración pública, pues se opera bajo la lógica tradicional de servicios públicos y no la más eficaz y eficiente lógica de los proyectos y programas; *ii)* los empleos públicos de cada departamento o dependencia se enfocan únicamente en sus tareas y funciones concretas, lo que

⁶ ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto y CHICA VÉLEZ, Sergio. Gestión de las organizaciones públicas. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2008. p. 119.

⁷ FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018. p. 28.

⁸ SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C. Clásicos de la Administración pública. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1999. pp. 11-14.

⁹ ÁLVAREZ COLLAZOS, August y CHICA VÉLEZ, Sergio, Op.Cit., p. 120.

impide crear una visión global u holística de las competencias de la entidad pública; *iii*) se dificulta el seguimiento y evaluación de operaciones, dado que es complejo precisar a los causantes del trabajo en la realización de las funciones de cada departamento o dependencia¹⁰.

Por estas críticas, entre otras, se ha planteado que los cambios tecnológicos y administrativos que traen consigo los tiempos tienden a modificar este tipo de estructura, favoreciendo otros modelos, como el matricial o en red. “[...] *Por eso, Bennis señaló que las organizaciones futuras requerirían de capacidad para el cambio, de la participación y del liderazgo democrático y promotor de la transformación*”¹¹. Aunque la jerarquía propia de los modelos funcionales tiende a asumirse como un principio deseable en los sistemas administrativos, esta tiene características contraproducentes, por lo que se suelen recomendar matices a esta, propios de estructuraciones como la matricial¹².

En el ordenamiento jurídico colombiano, se reconoce, en cierta medida, el modelo organizativo funcional, pues, en el marco de la desconcentración administrativa, se contempla la jerarquía como una característica típica de los entes públicos, cuyas dependencias u órganos se someten a una jerarquía más o menos lineal, en la que cada entidad se especializa funcionalmente en alguna tarea o competencia¹³.

En línea con lo anterior, el modelo organizativo funcional es una emanación tradicional del principio administrativo de la desconcentración. La jurisprudencia ha determinado que “*La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio*”¹⁴. Frente a los requisitos y condiciones de la desconcentración administrativa, la doctrina y la jurisprudencia han distinguido principalmente dos: i) que se adecúe al ordenamiento jurídico; y ii) que la desconcentración se lleve a cabo mediante ley, ordenanza o acuerdo.

2.2 LA ESTRUCTURA MATRICIAL: EN PERSPECTIVA DE FUTURO

¹⁰ Ibid.

¹¹ SHAFRITZ, Jay M. y HYDE, Albert C., Op. Cit., p. 19.

¹² Ibid. p. 658.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-024 del 25 de enero de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-259 del 11 de marzo de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 19 de febrero de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-561 del 4 de agosto de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Esta idea ha sido seguida por otras providencias, como: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-259 del 11 de marzo de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño; CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 24 de agosto de 1994. Rad. 8183. C.P. Dolly Pedraza de Arenas. También han coincidido otras entidades, como: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto del 13 de mayo de 2021. Rad. 20216000169101.

La estructura matricial en las entidades públicas es un tipo de estructura administrativa que conjuga la departamentalización funcional con la departamentalización por servicios. En este sentido, la también llamada "estructura de mando múltiple" se caracteriza por la dependencia jerárquica de los servidores públicos a dos (o más) tipos de jefes: por un lado, los superiores del área funcional, y, por el otro, el jefe del proyecto concreto en el cual se trabaja. Por ejemplo, en una entidad que se estructura de esta forma, los servidores públicos que trabajan en el área de planeación están, al mismo tiempo sometidos jerárquicamente al jefe de planeación de la entidad y al jefe del proyecto en el que desarrollen sus funciones (que puede ser, por ejemplo, el jefe del proyecto de población vulnerable, el jefe del proyecto de seguridad, entre otros).

La estructura matricial, en este orden de ideas, rompe la unidad de mando clásica de la Administración pública, al subordinar a los servidores públicos a los gerentes de departamento según su función, pero también a los gerentes según el producto del proyecto en el que se trabaje; hay una cadena de mando dual. Algunas ventajas de este modelo administrativo son:

- "1. Permite fijar responsabilidades en el proceso de ejecución de los planes de desarrollo.
- "2. Ofrece respuestas más ágiles a las demandas de la comunidad.
- "3. Permite integrar las funciones de la organización.
- "4. Los problemas de coordinación se reducen al mínimo.
- "5. Permite una gran flexibilidad y se evitan duplicaciones innecesarias".

Por otro lado, entre sus desventajas se resaltan:

- "1. No todas las personas se adaptan bien a la estructura matricial.
- "2. A menudo se presentan conflictos entre los jefes de área y los gerentes de proyecto, (conflictos de intereses)
- "3. En la mayoría de las organizaciones municipales acostumbradas a la tradición burocrática, no existe el ambiente propicio para su implementación.
- "4. Puede generar un sentimiento de anarquía".

Este modelo de estructuración administrativa surge ante la necesidad de la Administración pública de responder a problemas propios de las jerarquías verticales tradicionales. Así, los "sistemas jerárquicos modificados" (dentro de los cuales se enmarca la estructura matricial) se adaptan a nuevas realidades en la gestión de los asuntos públicos, como los proyectos, que, por naturaleza, son temporales y no permanentes, como los servicios públicos tradicionales. Los jefes de proyectos, en este sentido, deben coordinar actividades mucho más concretas y especializadas, sin dejar de lado la jerarquía funcional de la entidad, más ligada a la tradicional prestación de servicios públicos permanentes.

"[...] El administrador de proyectos y su personal son un equipo que trata de utilizar los servicios de jerarquías regularmente establecidas en una organización continua. Mientras dure el proyecto, el administrador deberá obtener sus servicios técnicos de la jerarquía técnica de la organización, sus servicios de personal del personal de la dependencia, sus servicios de presupuestación del departamento de presupuesto, etc. Es evidente que el manejo del proyecto no sería eficaz si no recibiese un considerable apoyo de los más altos

niveles. Cuando surgen conflictos entre las necesidades del proyecto y las de supervivencia de las jerarquías establecidas, la administración superior debe decidir siempre en favor de los proyectos. La principal ventaja de los proyectos es, desde luego, que pueden cesar. Mientras las burocracias no pierden su estabilidad ni se autodestruyen, los proyectos sí [...]".

La estructura matricial, en línea con lo anterior, facilita la administración de múltiples actividades interdependientes enmarcadas en un sistema operacional complejo. Esto evita los riesgos de que el tradicional sistema burocrático se sobrecargue en sus funciones. Además, mejora la comunicación interorganizativa y la flexibiliza.

En el ordenamiento jurídico colombiano, este modelo de estructura administrativa se adecúa a la previsión de líderes de programa y líderes de proyecto en la nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de nivel profesional, según el artículo 18 del Decreto Ley 785 de 2005. Los primeros se identifican con el código 206, mientras los segundos con el código 208. Así mismo, el artículo 4.3 del mismo decreto permite que a los empleos profesionales "[...] según su complejidad y competencias exigidas les pueda corresponder funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales". Esto, más que corresponder con la figura de gerentes funcionales, que se asocia más con los empleos de nivel directivo, se adecúa a las nociones de jefes de programa y jefes de proyecto, las cuales tienen sentido en una estructura administrativa matricial.

A su vez, disposiciones como el artículo 74 de la Ley 1474 del 2011 disponen que las entidades públicas deben operar a través de proyectos, pues estos se enlistan entre los elementos del plan de acción que cada organismo estatal debe publicar, a más tardar, el 31 de enero de cada año en su página web. Esto refuerza la idea de la correspondencia entre el modelo administrativo matricial y el funcionamiento estatal colombiano.

La Ley 2200 del 2022, en su artículo 5.9, establece que la función pública en los órganos y entes del orden departamental debe ajustarse a lo que se señale la constitución y la Ley. Del mismo modo, el Decreto Ley 785 del 2005, en sus artículos 27 y 29 establece que las entidades territoriales fijarán la clasificación y nomenclatura de sus empleos públicos de acuerdo con lo dispuesto en dicho decreto, que contempla los jefes de programa y jefes de proyecto. Lo anterior apoya la idea según la cual es posible la adaptación del modelo administrativo matricial en el IDEA.

2.3 ANÁLISIS DE PERTINENCIA DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO

a. Competencia para el ejercicio de funciones disciplinarias

Según el artículo 93 de la Ley 1952 de 2019, todas las entidades públicas deben contar con una unidad u oficina competente para conocer de asuntos disciplinarios, y esta debe ser del más alto nivel. Así mismo, se dispone que el competente para establecer sanciones es el jefe o director de dicho organismo. Las oficinas de control disciplinario interno se componen por servidores públicos, mínimamente, de nivel profesional, pero el jefe de la oficina debe ser abogado y ser del nivel directivo. De lo anterior se deriva que, si bien en los procesos disciplinarios participan empleados públicos que no son del nivel directivo, quienes, como mínimo debe ser del nivel profesional, pero en quien expide el fallo disciplinario final sí debe ser directivo.

Teniendo en cuenta la estructura del IDEA se constata que solo hay cuatro empleados del nivel directivo que cumplen funciones dentro del Marco Disciplinario: Director de Talento Humano, Director Jurídico, Secretaria General y Gerente General. Uno de estos empleados del nivel directivo debe cumplir con la función de prevención de faltas disciplinarias que es el Director de Talento Humano; la fase de instrucción, como es el caso del Director Jurídico. En cuanto a la etapa de juzgamiento le corresponde a la Secretaria General, y la segunda instancia de la etapa de juzgamiento que le corresponde a la Gerente General.

Sin embargo, no hay empleado del nivel directivo que tenga la calidad de abogado que conozca de los recursos de apelación de los actos de instrucción, como la decisión de archivo y la que finaliza el procedimiento para testigo renuente y quejoso temerario, de acuerdo con la Ley 1952 de 2019. De ese modo, se presenta una dificultad, pues no se entendería bajo el principio de imparcialidad que conozca los actos de instrucción la Secretaria General, por lo que se recomienda la creación de la Dirección Jurídica Comercial.

b. Criterios para crear oficinas de control interno disciplinario en una entidad

El artículo 93 de la Ley 1952 de 2019 dispone que toda entidad u organismo estatal debe organizar unidades u oficinas del más alto nivel encargadas de conocer los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Adicionalmente, se determina que el jefe o director del organismo es el competente para ejecutar las sanciones.

Las oficinas de control interno disciplinario deben estar formadas por servidores públicos, mínimo, del nivel profesional, y su jefe debe ser abogado de nivel directivo en la entidad correspondiente. En estos procesos de organización, debe considerarse lo dispuesto por el Artículo 228 del Decreto 19 de 2012, que modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004. Esta norma establece que las reformas de las plantas de personal de empleos de las entidades ejecutivas deben ser motivadas, fundarse en la necesidad del servicio o razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que lo demuestren.

c) Apelación en procesos de instrucción

Según el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019, el recurso de apelación procede contra los siguientes actos: *i)* la decisión que niega pruebas en etapa de juicio; *ii)* la decisión de archivo; *iii)* la decisión que finalice el procedimiento para el testigo renuente y el quejoso temerario y *iv)* el fallo de primera instancia. De estos actos, se constata que la decisión de archivo y la que finaliza el procedimiento para testigo renuente y quejoso temerario son actos de instrucción. Por ello, puede decirse que hay recurso de apelación en los actos de instrucción y no solamente en los de juzgamiento.

En este momento dentro de la estructura actual no hay empleado del nivel directivo que tenga la calidad de abogado que conozca de los recursos de apelación de los actos de instrucción, como la decisión de archivo y la que finaliza el procedimiento para testigo renuente y quejoso temerario, por lo que recomienda la creación de una nueva Dirección Jurídica, que se denomina la Dirección Jurídica Comercial.

Dicha Dirección no solo asumirá las funciones de segunda instancia en los actos que se deriven del recurso de apelación de los actos de instrucción, sino que también cumplirá las funciones que son del objeto misional del Instituto, esto es, las funciones de crédito público y asesorías jurídicas en las actividades financieras y de fomento.

3. PLANTA PERSONAL

3.1 LOS GRUPOS DE TRABAJO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO

3.1.1 Conformación de los Grupos de Trabajo y la teoría de la organización administrativa

La organización administrativa es uno de los aspectos fundamentales para entender las formas de gestión de las diversas entidades en el marco de la actuación administrativa. En la búsqueda de una forma gestión de la Administración Pública se establecen instituciones, como la desconcentración, descentralización, delegación administrativa y otras técnicas de organización, que buscan garantizar con mayor efectividad los principios de la función administrativa dispuestos en el artículo 209 de la Constitución Política. Como forma de establecer técnicas de gestión y organización administrativa, se establecieron dentro del ordenamiento jurídico la posibilidad de conformar "Grupos de Trabajo". Para entender esta institución, hay que acudir a lo dispuesto en la Ley 489 de 1998, "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el

ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, que dispone en el artículo 115:

ARTÍCULO 115.- Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente Ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas.

Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de organismo o entidad, su representante legal podrá crear y organizar, con carácter permanente o transitorio, grupos internos de trabajo.

En el acto de creación de tales grupos se determinarán las tareas que deberán cumplir y las consiguientes responsabilidades y las demás normas necesarias para su funcionamiento.

Esta conformación de grupos de trabajo es una forma de organización administrativa sin que implique una modificación de la estructura administrativa o la creación de dependencias, cuyo fin es atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas de la entidad, facultando al representante legal crear y organizar, de forma permanente o transitorio, grupos internos de trabajo, en el marco de la gestión y administración del talento humano. En esa línea, se expidió el Decreto 2489 de 2006, “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”, que prescribe en su artículo 8°:

Artículo 8°. Grupos internos de trabajo. Cuando de conformidad con el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se aplica el presente decreto creen grupos internos de trabajo, la integración de los mismos no podrá ser inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, las cuales estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente.

La justificación de la disposición precitada se funda en criterios técnicos, puesto que la existencia de los grupos se origina en la necesidad de suplir dentro de la organización de las entidades niveles intermedios que faciliten la prestación del servicio de manera eficiente y eficaz en estructuras flexibles a las que corresponden plantas globales, sin que implique la existencia de un nivel jerárquico. Así mismo, esta conformación de grupos de trabajo no significa per se la creación de dependencias dentro de la estructura de la entidad en el marco de la desconcentración administrativa, sino una forma de organización administrativa o división interna de trabajo para el desarrollo de determinadas funciones.

Si bien las anteriores normas se refieren a la facultad de los representantes legales de las entidades del orden para crear grupos internos de trabajo, no significa que las entidades descentralizadas del orden territorial no lo puedan desarrollar. Sin embargo, deben revisarse en

cada caso si el competente para la creación de estos grupos internos de trabajo son los representantes legales o en su defecto, son los consejos o juntas directivas, de acuerdo con la regulación dispuesta en sus estatutos.

En el caso que nos compete se precisa que la Junta Directiva tiene la facultad en el artículo 13, numeral 7° de la Resolución 006 de 2014, "Por medio del cual se reforman los estatutos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-", de determinar la estructura del Instituto, mediante la creación de dependencias o unidades administrativas y la asignación de funciones u objetivos de estas¹⁵. Por otro lado, el artículo 16° de la precitada Resolución establece como una de las funciones del Gerente General la administración del talento humano e informar a la junta directiva las novedades del personal directivo y asesor.

Teniendo en cuenta ambas funciones, se deduce que la conformación de grupos de trabajos son formas de administración del talento humano y no significa creación de dependencia o unidades administrativas, lo que implica que la competencia le corresponde a la Gerente General y no a la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo de Antioquia –IDEA-. En esta línea, la conformación de estos grupos de trabajo es competencia de la Gerente General, quien los podrá desarrollar, fundado en proyectos, procesos, líneas estratégicas, entre otros.

Ahora bien, es necesario analizar si de la conformación de los grupos de trabajo es válido establecer para los coordinadores un reconocimiento económico no constitutivo de salario.

3.1.2 Competencia para la asignación de salarios y prestaciones sociales en los empleos del orden territorial

El profesor argentino, Juan Carlos Casagne, expresa que en el plano de las entidades públicas el principio de competencia predetermina y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos¹⁶. En esta línea, la competencia es una aptitud de obrar legal de un órgano o ente del Estado, es decir, que las actuaciones de la entidad pública deben estar revestidas de una autorización o permiso que debe estar prescrita en una norma superior, ya sea la Constitución, la ley o el reglamento. Asimismo, la competencia también se entiende como el conjunto de funciones que un agente público puede legítimamente ejercer, conforme al ordenamiento jurídico.

En este sentido, la norma que regula la competencia puede comprenderse como una norma que confiere un poder en sentido estricto, lo cual se entiende como una regla que establece una autorización para que el órgano cumpla una determinada función. Así es que la competencia está

¹⁵ Artículo 13. De las funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva del IDEA: [...] 7. Determinar la estructura orgánica del Instituto, mediante la creación de dependencias o unidades administrativas a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones u objetivos por dependencias.

¹⁶ CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot. Pág. 234.

asociada al principio de legalidad, que significa: “Todo lo que no está expresamente permitido, se entiende prohibido”. Esta interrelación con la competencia, implica que no hay una interpretación extensiva de las funciones encomendadas a los servidores públicos, por el contrario, se señala una interpretación restrictiva, en el que se utiliza la técnica interpretativa, argumento a contrario productum, que se expresa en el aforismo: “ubi lex voluit dixit ubi tacuit noluit”, que significa que el legislador ha dicho exactamente lo que quería decir y es evidente que lo que no ha dicho no quería decirlo, si hubiera querido decirlo lo hubiera dicho¹⁷.

De acuerdo con esta precisión, es necesario revisar la competencia de las entidades del orden territorial para establecer reconocimientos económicos no constitutivos de salarios por conformación de grupos de trabajo. Primero, se precisa que el Decreto 611 de 2025, “Por el cual se fijan las remuneraciones de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y se dictan otras disposiciones”, dispone en el artículo 15:

ARTÍCULO 15. *Reconocimiento por coordinación.* Los empleados de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las empresas sociales del estado y las unidades administrativas especiales que tengan planta global y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo que estén desempeñando, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones, dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal.
Para las entidades descentralizadas se deberá contar con la aprobación previa de la Junta o Consejo Directivo respectivo y la disponibilidad presupuestal correspondiente.
Este reconocimiento se efectuará siempre y cuando el empleado no pertenezca a los niveles Directivo o Asesor

Esta regulación dispuesta por el Gobierno Nacional prescribe que los empleados de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, las empresas sociales del estado y las unidades administrativas especiales que cuenten con planta global y que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de grupos internos de trabajo, creados mediante resolución del jefe del organismo respectivo, percibirán mensualmente un veinte por ciento (20%) adicional al valor de la asignación básica mensual del empleo que estén desempeñando, durante el tiempo en que ejerzan tales funciones, dicho valor no constituye factor salarial para ningún efecto legal. Es decir, establece un reconocimiento no constitutivo de salario para aquellos quienes ejercen

¹⁷ GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México: UNAM, 2002. p. 28.

coordinación en grupos de trabajo en entidades del orden nacional. Ahora bien, con respecto a las entidades del orden territorial no tienen una norma de competencia para establecer este tipo de reconocimientos, pues solo se le otorgó al Gobierno Nacional, de acuerdo con lo regulado en el artículo 12 de la Ley 4 de 1992:

Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo precitado, precisando que las facultades conferidas al gobierno se refieren exclusivamente a la fijación del régimen prestacional de los empleados públicos territoriales, el régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales territoriales y al límite máximo salarial de los empleados públicos de las entidades territoriales¹⁸. En ese sentido, el Departamento Administrativo de la Función Pública señala que sólo el Gobierno Nacional se encuentra constitucionalmente facultado para establecer elementos o factores salariales, tanto a nivel nacional como a nivel territorial¹⁹, de conformidad con los parámetros generales fijados por el Congreso de la República, en observancia de lo que consagra el Artículo 150 numeral 19 literal e) de la Constitución Política. De igual manera, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado expresa que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de todos los niveles no pueden crearse por acuerdos y ordenanzas y que a las asambleas departamentales solamente les estaba asignada la competencia para determinar las escalas salariales²⁰. Por tanto, los concejos municipales, las asambleas departamentales y los consejos o juntas directivas de entidades descentralizadas no tienen la competencia para crear bonificaciones, primas extralegales o reconocimientos económicos permanentes.

Por ende, el único facultado para establecer elementos salariales, reconocimientos económicos y prestaciones de orden territorial es el Gobierno Nacional, en aplicación del artículo 12 de la Ley 4 de 1992, por lo que los consejos o juntas directivas de entidades descentralizadas como el IDEA no tienen la potestad de crear bonificaciones, ni elementos salariales y prestacionales.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 315 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ DEPARTAMENTO ADMINISTRACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 036011 de 2022.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de julio de 2018. Radicado: 11001-03-06000-2018-00092-00. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

3.1.3 La creación de empleos profesionales con funciones de coordinación

Ante este panorama, se recomienda la posibilidad de crear líderes de proyecto o líderes de programa como se encuentra contemplado en entidades, como la Alcaldía de Medellín. Dichos líderes se caracterizan por ser empleos de carrera administrativa y pertenecen al nivel profesional, según el Decreto Ley 785 de 2005, "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". Dichos líderes de proyecto o líderes de programa que son empleados carrera administrativa se encargarían de coordinar los grupos de trabajo dentro de la entidad, lo cual facilitaría que los empleados del nivel directivo tendrían funciones encargadas de direccionamiento estratégico.

Sin embargo, dentro del Departamento de Antioquia no existen este tipo de profesionales, lo cual dificultaría la posibilidad de crearlos, teniendo en cuenta que las Asambleas departamentales tiene dentro de sus funciones, en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley 2200 de 2022: "[...] Con aprobación del Gobierno departamental, *las Juntas Directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales determinarán las plantas de personal con sujeción a las normas que expidan las Asambleas sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos*".

En esta línea, las Juntas Directivas deben tener en cuenta las nomenclaturas y clasificación de los empleos definidos por las Asambleas. En efecto, para el manejo del sistema de nomenclatura y clasificación se identifica con un código de tres dígitos. El primero señala el nivel al cual pertenece el empleo y los dos restantes determinar la denominación del cargo. A su vez, este código deberá adicionarse hasta con dos dígitos más que corresponden a los grados de asignación básica que las Asambleas y los Concejos les fijen a las diferentes denominaciones de empleos.

Bajo esta precisión, es importante destacar que dentro de la Gobernación de Antioquia existen 5 grados en el nivel profesional; así: Grado 01, Grado 02, Grado 03, Grado 04 y Grado 05. Mientras el IDEA tiene los siguientes grados: Grado 02, Grado 03 y Grado 04.

Ante esta particularidad, se recomienda adoptar el Profesional Grado 5 que cumplan funciones de coordinar grupos de trabajo, basados en el cumplimiento de objetivos y proyectos dentro de las dependencias. A modo de ejemplo, se podría citar la Dirección Jurídica, donde se podrían pensar en la creación de los Profesionales Grado 05, con el fin de que apoyen en proyectos específicos de la Dependencia, como es el Proceso de Crédito Público y el Proceso Institucional y de Contratación. Esto, sin perjuicio de la creación del Profesional Grado 01, que se contemplaría como un empleo sin experiencia profesional, garantizando la Ley del Primer Empleo.

3.2 IUS VARIANDI EN UN SENTIDO GENÉRICO

El *Ius Variandi*, definida por la Corte Constitucional como: “[...] la facultad que tiene todo patrono de alterar las condiciones de trabajo en cuanto al modo, lugar, cantidad o tiempo de este, no implica la existencia de una potestad absoluta. Únicamente procede por motivos razonables y justos, a la vez que en su ejercicio “habrá de preservarse el honor, la dignidad, los intereses, los derechos mínimos y la seguridad del trabajador”. Se trata de un uso razonable de la discrecionalidad que la ley confiere al patrono, bien sea privado u oficial”²¹.

Según la Corte Constitucional, en la sentencia *ibidem*, el *ius variandi*, aunque limitado, se considera como manifestación de la autonomía de los empleadores en el manejo de los personales que les corresponden. Dentro de esta autonomía, en el caso de las entidades públicas, se comprende la facultad, por ejemplo, de ordenar traslados para el desarrollo adecuado de la función pública. Posteriormente, la Corte, de forma similar, afirmó que:

“El ius variandi, procede por motivos razonables y justos; en su ejercicio deberá preservarse el honor, la dignidad, los intereses, los derechos mínimos y la seguridad del trabajador; y, el uso de la discrecionalidad que la ley confiere al patrono, bien sea privado u oficial, debe ser razonable, lo que significa que la potestad no puede ser ejercida de manera arbitraria e intempestiva, sino respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y de los integrantes de su núcleo familiar, tales como la vida, la salud o la integridad personal. De ahí, que las razones del buen servicio público que tenga la Administración, priman sobre las subjetivas que oponga el empleado trasladado, ya que el cumplimiento de las obligaciones del Estado no puede estar condicionado o sometido a los intereses personales de cada uno de sus servidores, pues así, la movilidad geográfica en la función pública sería absolutamente imposible. Con todo, la facultad discrecional de variación o modificación de las condiciones de trabajo que le asiste al empleador público no es absoluta, por cuanto dadas las repercusiones y trascendencia que tiene para el trabajador en aspectos familiares, sociales, culturales y hasta económicos, el acto administrativo de traslado debe sujetarse a los postulados consagrados en la Constitución, respetando las garantías de estabilidad tanto laboral como personal del trabajador”²².

Frente a esto, el Consejo de Estado se ha expresado en providencias como la Sentencia del 10 de octubre de 2013, proferida por la Subsección A de la Sección Segunda de la Corporación. Según esta, los empleadores en el sector público pueden alterar las condiciones de trabajo de sus empleados en cuanto a modo, lugar, cantidad y tiempo de trabajo. Sin embargo, esto no puede devenir en vulneraciones de los derechos constitucionales consagrados en artículos como el 53 superior; la potestad del *ius variandi* no es absoluta, sino que “[...] está determinado

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-016 del 30 de enero de 1995. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1010 del 22 de noviembre de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

por las conveniencias razonables y justas que surgen de las necesidades de la entidad y de todas maneras habrán de preservarse el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador y los principios laborales fundamentales del artículo 53 de la Constitución Política²³.

En esta sentencia, el Consejo de Estado afirma que la incorporación a cargos de carrera administrativa, por ejemplo, implica varios beneficios, como la estabilidad en el cargo, el derecho a obtener beneficios enlazados con la condición de escalafonado o diversas alternativas en caso de liquidación, reestructuración o traslado de funciones de una entidad a otra en caso de modificación de la planta de personal. Esto conlleva derechos subjetivos que, salvo expresa disposición legal, no pueden ser modificados libremente por el empleador. Adicionalmente, la Constitución política impide modificaciones de empleo que desmejoren condiciones como las salariales.

El Consejo de Estado, además, ha afirmado la posibilidad de alterar elementos del empleo tales como la jornada laboral, considerando esta como “[...] una de las más contundentes muestras de la subordinación como elemento esencial de toda relación laboral. Es así como el ejercicio de esta autoridad se hace manifiesto por medio del *ius variandi*, entendido como la facultad que tiene el patrono para cambiar las condiciones del trabajo, sean públicos o privados [...]”²⁴. Sin embargo, reincide en la necesidad de respetar los derechos constitucionales y legales de los empleados públicos. La competencia del *ius variandi* es discrecional, pero precisamente por ello deben respetarse con extremo cuidado los derechos de los servidores públicos afectados.

[...] para evitar tal abuso, la jurisprudencia le ha impuesto al empleador la carga de verificar de una parte la necesidad del servicio como factor objetivo y de otra las condiciones particulares del empleado, como son su salud o la de su familia, su integridad física, la unidad familiar, la situación económica, entre otras como factor subjetivo, de tal forma que se cumpla con la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas tomadas. Ahora bien, de cualquier modo, el trabajador que considere que con las medidas adoptadas se haya perturbado uno o varios derechos fundamentales tiene el deber de demostrar tal vulneración, porque la sola enunciación de la perturbación no es suficiente para que el Juez constitucional u ordinario revoque la medida tomada por el empleador [...]”²⁵.

En esta idea insisten numerosas providencias de la corporación citada, como la Sentencia del 20 de septiembre de 2007 de la Sección Primera del Consejo de Estado, que, aunque profundizan en esto, permiten cierta holgura en el caso de las Fuerzas Armadas.

²³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Rad. 05001-23-31-000-2004-04860-01(1376-11). C.P. Alfonso Vargas Rincón.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 10 de septiembre de 2020. Rad. 15001-23-31-000-1999-01547-01(0019-14). C.P. César Palomino Cortés.

²⁵ Ibid.

*"[...] Ese criterio, sin embargo, según lo dicho por la Corte Constitucional, no resulta aplicable en los mismos términos a la relación existente entre las jerarquías de los cuerpos armados y los policías o soldados, quienes, si no son menores de 18 años, deben estar dispuestos a obedecer las decisiones que adopten sus superiores jerárquicos en relación con las modalidades del servicio que prestan, pues, en tales casos no aparece comprometido únicamente un interés individual ni se trata apenas de una pura y simple relación de trabajo, sino que está de por medio la disciplina inherente a la naturaleza y función de la Fuerza Pública, con grave compromiso de sus delicadas responsabilidades en la defensa de la soberanía, la preservación del territorio, la seguridad y la convivencia ciudadanas"*²⁶.

Por otro lado, disposiciones como el artículo 2.2.6.29 del Decreto 1083 de 2015 establecen que los empleados que se encuentren en periodos de prueba tienen derecho a permanecer en sus cargos, a menos que incurran en faltas disciplinarias o causas legales para su retiro. Sólo tras ser obtenidos los derechos de carrera, estos empleados pueden ser trasladados o reubicados, incluso en cargos diferentes a aquellos por los que concursaron, sin que se modifique su vinculación con la entidad respectiva²⁷.

Debe tenerse en cuenta que la planta de personal consiste en la relación de empleados requeridos para el cumplimiento de funciones de la entidad concreta. Estos empleados son de la entidad general, no de unidades o dependencias concretas, por lo que es válida la reubicación de funcionarios en dependencias diferentes a la inicial por disposición del jefe del organismo respectivo según las necesidades de éste. Sin embargo, según el artículo 2.2.5.4.6 del Decreto 1083 del 2015, esta reubicación no puede ir en detrimento de la naturaleza, nivel jerárquico ni salario del empleado en cuestión²⁸.

Sobre las modificaciones de las plantas de personal de las entidades públicas disponen los artículos 46 de la Ley 909 de 2004²⁹ y 2.2.12.1 y ss. del Decreto 1083 de 2015. Así, el artículo 2.2.12.2 del decreto citado permite la creación, fusión o supresión de empleos con ocasión de:

"1. Fusión, supresión o escisión de entidades.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 20 de septiembre de 2007. Rad. 05001-23-31-000-2007-01444-01. C.P. Rafael E. Osatou de Lafont Planeta.

²⁷ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 092891 del 28 de febrero de 2022. Rad. 20226000092891.

²⁸ Ibid.

²⁹ "Artículo 46. Reformas de plantas 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 demuestran, 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".

- "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".

En caso de que estas reformas impliquen la supresión de un cargo, el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 dispone que:

"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".

A continuación, se presenta un análisis más detallado sobre la supresión e incorporación de los empleos públicos.

3.3 SUPRESIÓN E REINCORPORACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS

El ordenamiento jurídico colombiano permite, en procesos de reforma de planta de personal, la supresión de cargos públicos. Así lo dispone el artículo 2.2.2.12.2. del Decreto 1083 de 2015, según el cual, cuando las necesidades en el servicio público o la modernización administrativa lo exijan, puede crearse o suprimirse empleos públicos en casos de: i) fusión, supresión o escisión de entidades; ii) cambios en la misión u objeto social de la entidad; iii) traslado de funciones o competencias de un órgano a otro; iv) supresión, fusión, creación de dependencias, o modificación de sus funciones; entre otros. Esto con fundamento en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 que establece la posibilidad legal de reformas motivadas de planta de personal de empleos.

La posibilidad de suprimir cargos públicos conlleva, naturalmente, el riesgo de violar los derechos laborales de los empleados públicos de carrera administrativa que trabajen en dicho cargo. Frente

a esta situación, la Ley *ibidem* dispone, en su artículo 44, que cuando a un empleado público se le suprime de un cargo con motivo de liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o traslado de funciones de una entidad a otra, o modificación de plantas de personal, deben defenderse los derechos de dicho empleado. En este sentido, tiene derecho preferencial a que se lo incorpore en un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal. Si no existe un empleo con estas características, podrá optar por otro empleo igual o equivalente o ser indemnizado. Esto será reglamentado por el Gobierno Nacional³⁰. Al respecto, la doctrina expresa: “[...] el carácter complejo del derecho al cargo se pone nuevamente de manifiesto, el mantenimiento de la relación jurídica conlleva en este caso un conjunto de garantías (accesorias) que comprenden diferentes posibilidades de actuación en cabeza del funcionario, además de determinar también las medidas que puede implementar la autoridad”.

Por empleos equivalentes, el Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.11.2.3. comprende aquellos que tienen funciones iguales o similares, tengan 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*”. A

El Consejo de Estado ha contemplado, sobre este asunto, que la supresión de empleos, cuando se basa en la necesidad de mejorar el servicio público o modernizar la Administración, es perfectamente admisible. Esto ocurre mediante actos administrativos motivados que, debido a las circunstancias concretas del caso, no inobservan directamente el derecho a la estabilidad laboral, pues se pondera dicho principio con el interés general. Adicionalmente, las reformas de planta de personal se justifican en varias etapas que implican un estudio técnico favorable y un concepto de viabilidad presupuestal. Sin embargo, los empleados cuyos cargos fueron suprimidos no pierden sus derechos de carrera, por lo que pueden optar por ser indemnizados o solicitar la incorporación en cargos equivalentes que: *i)* estén vacantes o se creen en la nueva planta de personal y *ii)* tengan los mismos requisitos mínimos para el desempeño de las funciones. La decisión, entonces, será reglada³¹.

³⁰ Al respecto, el artículo 2.2.11.2.2. del Decreto 1083 de 2015 dispone que:

“Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y los cargos de carrera de la nueva planta sean iguales o se distingan de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares con derechos de carrera de los anteriores empleos deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva de estos, sin que se les exija requisitos superiores para su desempeño”.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 9 de octubre de 2020. Rad. 25000-23-42-000-2016-03082-01(0399-19). C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

La Corte Constitucional, por su parte, ha establecido que entre los derechos que se derivan de la carrera administrativa está la defensa de la estabilidad laboral, incluso cuando se hacen reestructuraciones de las entidades públicas. Así, de la carrera administrativa se deriva: *i)* la estabilidad y permanencia en el cargo; *ii)* los beneficios de la condición de escalafonado; *iii)* el sistema de retiro del cargo; *iv)* la función pública eficiente y eficaz³². Por lo anterior, los órganos del Estado siempre deben darle a sus empleados la oportunidad de ser reubicados en otro cargo o, en caso contrario, recibir una indemnización.

Adicionalmente, la Corte, referenciando la Ley 909 de 2004, diferencia la incorporación de la reincorporación. Así, la incorporación es inmediata y debe darse en la misma entidad. Por otro lado, la reincorporación debe seguir una serie de reglas fijadas por los artículos 28 y siguientes del Decreto Ley 760 de 2005. Según esta norma, la reincorporación debe efectuarse en los seis meses posteriores a la fecha en que el jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación en empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que se cree en las plantas de personal en este Orden:

"[...] 1. En la entidad en la cual venía prestando el servicio. 2. En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido. 3. En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido. 4. En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso. 5. La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla [...]"³³.

Mientras se da la reincorporación, el artículo 2.2.11.2.1. del Decreto 1083 de 2015 establece que continuará vigente el registro de inscripción en carrera del ex empleado público con la anotación sobre la situación. Realizada la reincorporación, se actualizará la inscripción y el empleado continuará con los derechos de carrera que tenía cuando fue suprimido del cargo

Según los artículos 29 y 30 del Decreto Ley 760 de 2006, si no se puede incorporar al empleado público en la nueva planta de personal, la entidad debe informárselo, indicándole que puede optar por indemnización o reincorporación según las normas expuestas³⁴. Como establece el Decreto 1083 en su artículo 2.2.11.2.1., si la reincorporación no es posible, el ex empleado tiene derecho a indemnización y se retira del Registro Público de Carrera.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 del 2 de junio de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

³³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-700 del 22 de agosto de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁴ Ibid.

En caso de que el empleado cuyo cargo sea suprimido opte por recibir indemnizaciones, el parágrafo 1 del artículo 44 de la Ley 909 dispone que el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de su fecha de posesión. En caso de que el cargo suprimido estuviera siendo ejercido por un empleado que hubiera optado previamente por ser reincorporado en dicho cargo, y ahora opte por la indemnización, se contabilizará también el tiempo trabajado en el cargo en el que estuvo previamente.

La tabla de indemnizaciones se establece expresamente en el parágrafo 2 del artículo *ibidem* de la siguiente manera:

- "1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salarios.
- "2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5) cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
- "3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10) cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
- "4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos".

En todo caso, el parágrafo siguiente determina que no puede suprimirse ningún empleo de carrera que implique indemnizaciones sin que previamente se establezca la disponibilidad presupuestal suficiente para dichos pagos.

El artículo 2.2.11.2.4. del Decreto 1083 establece que la indemnización se liquidará con base en el salario promedio causado durante los últimos años de servicio, teniendo en cuenta estos factores:

- "1. Asignación básica mensual correspondiente al empleo de carrera del cual es titular a la fecha de su supresión.
- "2. Prima técnica cuando constituya factor salarial.
- "3. Dominicales y festivos.
- "4. Auxilios de alimentación y de transporte.
- "5. Prima de navidad.
- "6. Bonificación por servicios prestados.
- "7. Prima de servicios.
- "8. Prima de vacaciones.
- "9. Prima de antigüedad.
- "10. Horas extras".

El artículo 2.2.11.2.5. establece que el pago de esta indemnización debe cancelarse en los 2 meses siguientes a su liquidación y, en caso de mora en el pago, se darán intereses favorables para el ex empleado a la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF) señalados por el

Banco de la República a partir de la fecha de la liquidación. El parágrafo del mismo artículo establece que: *“Los valores cancelados por concepto de indemnización no constituyen factor para la liquidación de ningún beneficio laboral, pero son compatibles con el reconocimiento y el pago de las prestaciones sociales a que tuviere derecho el empleado retirado”*.

En el caso concreto de la supresión de cargos de carrera cuyo titular sea una empleada de carrera en estado de embarazo, el artículo 2.2.11.2.8 del Decreto 1083 establece que la entidad pública, además de pagarle a la exempleada la indemnización de que habla el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, debe pagar, a título de indemnización por maternidad:

“[...] los salarios que se causen desde la fecha de supresión del empleo hasta la fecha probable del parto y efectuar el pago mensual a la correspondiente entidad promotora de salud de la parte que le corresponde, en los términos de ley, durante toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores al parto. Además tendrá derechos a que la respectiva entidad de seguridad social le reconozca el valor de las catorce (14) semanas por concepto de la licencia remunerada por maternidad”.

En cuanto a los empleados públicos que ejercen su cargo provisionalmente, la Corte ha establecido que del artículo 44 de la Ley 909 no se deriva su desprotección en casos de reforma de plantas de personal. Sin embargo, la posición de la corporación es que la protección es intermedia, pues el retiro sólo puede darse *i) porque el cargo se proveerá mediante el sistema de méritos; ii) por la existencia de motivos ligados a la mejora en la prestación del servicio público*³⁵. De igual modo, el artículo 28, parágrafo único del Decreto Ley 760 de 2005 dispone: *“[...] Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad u organismo, no tendrá el carácter de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales”* (énfasis fuera de texto).

En el caso de los trabajadores oficiales, dado que el vínculo de estos con las entidades públicas es contractual y no legal y reglamentario, no aplican las mismas normas que se dan con los empleados públicos. Mientras estos últimos pueden optar por indemnización, incorporación o reincorporación, los trabajadores oficiales sólo pueden exigir indemnización tras la terminación de su vínculo laboral por terminación unilateral del contrato de trabajo, lo que contrasta con el acto administrativo motivado que se da con la supresión de cargos de los empleados públicos³⁶.

Finalmente, debe aclararse que, cuando se suprime a un empleado público y éste opta por indemnización, esto no constituye impedimento para que vuelva a acceder a otros empleos públicos, según el artículo 2.2.11.2.6. del Decreto 1083.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 del 2 de junio de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.

³⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 16 de julio de 2015. Rad. 68001-23-31-000-2004-02762-01(1960-11). C.P. Gerardo Arenas Monsalve.

3.4 LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN Y LA NECESIDAD DE SU FORTALECIMIENTO Y CUMPLIMIENTO EN EL IDEA

Por regla general, los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera administrativa, y por tanto, le aplican las reglas 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”. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley. En este escenario legal, la vinculación laboral en el Sector Público se funda en un sistema de carrera administrativa construido bajo el mérito y la necesidad que el empleo público sea la regla.

A pesar que se alude al mérito en el sistema de carrera administrativa, se presenta una preocupación constante por parte del Estado en promover el empleo joven tanto en el Sector Público como Privado, como se evidenció con la Ley 1780 de 2016, cuyo objeto es “[...] fortalecer la exploración de intereses, talentos y el descubrimiento de aptitudes para los estudiantes de educación básica secundaria y educación media; y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad a nivel nacional”. Dentro de esta normatividad se destaca que en los procesos que se desarrollen dentro de las distintas modalidades de contratación pública establecidas en la ley, las entidades públicas deben incorporar en los contratos que celebren, cláusulas enfocadas a la promoción de la inserción laboral o contractual de jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, profesionales o tecnólogos, con la condición que las personas jurídicas o naturales que participen en dichos procesos, están obligadas a disponer de personal para la ejecución del objeto contractual.

En la búsqueda del mismo el propósito de promover el empleo joven, la Ley 1955 de 2019 incorporó disposiciones relativas a la promoción del empleo y particularmente, para la generación de empleo para la población joven. Al respecto, el artículo 196 prescribe:

ARTÍCULO 196. GENERACIÓN DE EMPLEO PARA LA POBLACIÓN JOVEN DEL PAÍS. Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las entidades públicas deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.

PARÁGRAFO TERCERO. Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.

PARÁGRAFO CUARTO. Para el cumplimiento en lo consagrado en el presente artículo, tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

De la precitada norma, se establecen 4 reglas especiales: i) las entidades públicas deben priorizar la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deben garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, a fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado; ii) Las entidades públicas deben adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo; iii) las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deben garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años; iv) Las entidades deben priorizar los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En relación con las medidas para estimular la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años, se expidió el Decreto 2365 del 26 de diciembre de 2019 "Por el cual se adiciona el Capítulo 5 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 el ingreso de los jóvenes al servicio público", el cual dispone en su artículo 2.2.1.5.1.: "[...] El presente Capítulo tiene por objeto fijar los lineamientos para que las entidades del Estado den cumplimiento a lo establecido en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, relacionado con la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años, que no acrediten experiencia, con el fin de mitigar las barreras de entrada al mercado laboral de esta población".

En el marco del Decreto, se establecen una serie de lineamientos en el artículo 2.2.1.5.2.: i) En la adopción o modificación de sus plantas de personal permanente o temporal, el diez (10%) de los nuevos empleos, no deben exigir experiencia profesional para el nivel profesional, con el fin de viabilizar la vinculación al servicio público de los jóvenes entre 18 y 28 años; ii) cuando se creen nuevos empleos en el nivel profesional de la rama ejecutiva del orden nacional, el lineamiento del numeral 1 podrá cumplirse a través de la creación de empleos hasta el grado 11

siempre que, en el respectivo manual de funciones y competencias laborales se permita acreditar la experiencia con las equivalencias consagradas en los Decretos ley 770 y 785 de 2005, o en las normas que los reglamenten, modifiquen o sustituyan; iii) para las entidades que cuentan con nomenclatura y escala salarial especial, el lineamiento del numeral 2 se podrá cumplir mediante empleos que exijan hasta 48 meses de experiencia, siempre que en el respectivo manual de funciones y competencias laborales de la entidad permita acreditar la experiencia con la equivalencia que contemplen sus normas especiales; iv) cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente por medio de un nombramiento provisional, debe darse prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo; v) cuando se vayan a proveer empleos de la planta temporal ya existentes, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad debe prevalecer los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Posteriormente, se expidió la Ley 2214 de 2022, "por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones", tiene por objeto el fortalecimiento en la implementación de las medidas del sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, con el fin de ampliar la oferta de empleos en las entidades públicas a nivel nacional por medio del fortalecimiento de las prerrogativas contenidas en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.

En efecto, se destacan tres disposiciones de la Ley 2214 de 2022 que se tendrán en cuenta para el Proyecto de Rediseño Institucional, cuyo tenor literal prescribe:

Artículo 2°. Jóvenes sin experiencia: para la aplicación de las medidas a las que se refiere el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por jóvenes sin experiencia, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y pregrado, sin experiencia profesional conforme al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, sin perjuicio de lo contemplado en la ley 2043 de 2020.

Artículo 3°. Modificación de los manuales de funciones: para dar cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.

Artículo 4°. Empleo en Planta Temporal. Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente o nueva, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá otorgar como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y de pregrado que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Adicionalmente las plantas Temporales existentes y nuevas tendrán doce (12) meses para adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, para poder dar cumplimiento al parágrafo 2 de la Ley 1955 de 2019.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Parágrafo. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Artículo 6°. Empleos en provisionalidad. Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se proveerá una parte de ellos a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo que otorga la carrera a sus titulares.

Parágrafo 1°. Se deberá garantizar que al menos un 10% (diez por ciento) del número de provisionalidades se ocupen por los jóvenes entre 18 y 28 años que cumplan los requisitos del artículo 2 de esta ley.

Parágrafo 2°. De conformidad con lo consagrado en el parágrafo 4° del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Parágrafo 3°. En el mes de enero de cada año, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia, en el año inmediatamente anterior, señalando dicha información por cada una de las entidades públicas del país.

Parágrafo 4°. Al terminar el nombramiento provisional del que trata este artículo, se deberá expedir un acto administrativo en el cual se exponga las razones por las cuales se le desvincula de la provisionalidad, a saber: a) la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos b) la imposición de sanciones disciplinarias c) la calificación insatisfactoria u otra razón.

A partir de las normas precitadas se infiere las siguientes reglas: i) los manuales específicos de funciones y competencias laborales, para facilitar que las personas entre los 18 y 28 años puedan nombrarse en empleos, donde no se haga exigible la experiencia o que se tenga como equivalencia la experiencia profesional adquirida en las prácticas laborales dispuestas en la Ley 2043 de 2020; ii) Cuando se busquen proveer empleos de una planta temporal ya existente o nueva, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad debe otorgarse como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y de pregrado que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño; iii) Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se proveerá una parte de ellos a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, que cumplan con los requisitos para su desempeño, con la condición que se haya agotado el derecho preferencial de encargo que otorga la carrera a sus titulares. En efecto, debe garantizarse que al menos un 10% (diez por ciento) del número de provisionalidades se ocupen por los jóvenes entre 18 y 28 años que cumplan los requisitos del artículo 2 de esta ley, esto es, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y pregrado, sin experiencia profesional, de acuerdo al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, sin perjuicio de lo previsto en la ley 2043 de 2020.

3.5 ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL PROYECTO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL

El derecho a la estabilidad laboral en Colombia tiene su fundamento en el artículo 53 de la Constitución política, al reconocer esta como un principio mínimo y fundamental del derecho al trabajo. La estabilidad laboral se define como el derecho del trabajador a permanecer en el desempeño de un empleo, manteniendo una expectativa legítima de continuidad mientras se cumplan las exigencias de eficiencia, moralidad, así como las demás condiciones que la ley establezca para el desempeño del cargo.

El ordenamiento jurídico colombiano, reconoce tres grados de estabilidad en el empleo:

- I. Estabilidad laboral reforzada o absoluta
- II. Estabilidad laboral relativa o impropia
- III. Estabilidad laboral precaria

3.5.1 Estabilidad laboral reforzada o absoluta

Este grado de estabilidad estipula una seguridad plena de mantener intacto el vínculo laboral. Su fin es asegurar que el trabajador cuando atraviesa un estado de debilidad manifiesta o hace parte de un grupo de especial protección no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo poniendo en riesgo su propio sustento y el de su familia, en este caso el término pactado para la duración del contrato pierde toda relevancia, esto no significa que el empleado sea inamovible, pues una vez se presenten causales objetivas de terminación del contrato de trabajo como son las situaciones de indisciplina, ineficiencia y bajo rendimiento (las estipuladas en el art 62 del CST "terminación del contrato por justa causa") se autoriza la terminación del contrato, esto con observancia del debido proceso (exposición de la causa de su despido y efectiva posibilidad de defensa), además se debe tener la autorización de la autoridad en materia laboral (ministerio de trabajo a través del inspector de trabajo y en caso de que no haya presencia de este en el territorio será el alcalde el que deba autorizar dicha terminación laboral). En caso de que no exista dicha autorización el despido será ineficaz. (T-225 de 2012).

Se debe tener en cuenta que esa es la regulación para las relaciones laborales que están determinadas por un contrato de trabajo. Para los empleados públicos, donde su relación es legal y reglamentaria, debe tenerse en cuenta que la estabilidad depende del tipo de empleo público, así, aunque para la terminación de los empleos públicos se necesite una declaración de insubsistencia (a excepción de los empleos de elección y de periodo y algunas excepciones en los de carrera administrativa) con una motivación suficiente y soportada bajo las causales establecidas en la ley, estas situaciones o estados de especial protección de las personas exigen una motivación más rigurosa, además de la obligación de adoptar medidas alternativas (como la reubicación en otro cargo). Las particularidades de cada empleo público se anotarán más adelante.

Fueros de especial protección

a. Fuero de Maternidad: Busca brindar protección y una estabilidad a las mujeres gestantes y en periodo de lactancia.

Esta protección especial, tiene su fundamento normativo en la Constitución, en el artículo 43 y en el Convenio 183 de la OIT. De esta manera el art 235 del CST establece "la maternidad gozará de protección del Estado" y el Artículo 239 i) prohíbe despedir a la mujer que se encuentre en estado de gravidez y ii) presume que todo despido realizado durante el embarazo o la lactancia se presume discriminatorio, salvo que para el efecto medie el permiso a la autoridad del trabajo.

El decreto 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. en el artículo 2.2.31.1 Prohibición de despido dicta:

1. Ninguna empleada pública ni trabajadora oficial podrá ser despedida por motivos de embarazo o lactancia.
 2. Durante el embarazo y los tres (3) meses subsiguientes a la fecha del parto o aborto, solamente podrá efectuarse el retiro de la empleada por justa causa comprobada y mediante la autorización expresa que al efecto deberá solicitarse del respectivo Inspector del Trabajo, cuando se trate de trabajadoras vinculadas por contrato de trabajo.
- Si la empleada pública estuviere vinculada por una relación de derecho público, se requerirá para tal efecto resolución motivada de la correspondiente entidad nominadora.

Es importante señalar que este fuero está supeditado al conocimiento del empleador del embarazo, además que a través de la jurisprudencia se ha reconocido que el fuero por maternidad se puede ampliar hasta 2 años posteriores al parto.

b. Fuero de Paternidad: Este fuero busca darle una estabilidad a la familia y al niño o niña recién nacido y que el padre asuma en igualdad de condiciones su deber de crianza. Así, la ley 2141, modifica el artículo 239 "Prohibición de despido" del CST y establece:

5. Se prohíbe el despido de todo trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo o dentro de las dieciocho (18) semanas posteriores al parto y no tenga un empleo formal. Esta prohibición se activará con la notificación al empleador del estado de embarazo, de la cónyuge, pareja o compañera permanente, y una declaración, que se entiende presentada bajo la gravedad del juramento, de que ella carece de un empleo. La notificación podrá hacerse verbalmente o por escrito. En ambos casos el trabajador tendrá hasta un (1) mes para adjuntar la prueba que acredite el estado de embarazo de su cónyuge o compañera permanente. Para tal efecto, serán válidos los certificados médicos o los resultados de exámenes realizados en laboratorios clínicos avalados y vigilados por las autoridades competentes".

A través de la sentencia C-517 de 2024, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las expresiones "y no tenga un empleo formal" y "y una declaración, que se entiende presentada bajo la gravedad del juramento, de que ella carece de un empleo"

c. Fuero de salud o protección especial a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Este fuero tiene su fundamento en los artículos constitucionales 13. "El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta" ; 47. "El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran." y 54. "El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud"

Así, lo que se busca es que las personas con alguna discapacidad o en un estado de debilidad manifiesta no sean discriminadas, puedan seguir desarrollando su proyecto de vida y no queden doblemente desprotegidos. Inicialmente esta estabilidad laboral se tuvo en cuenta con el porcentaje de pérdida de capacidad laboral en los términos del artículo 7 del decreto 2463 de 2001, sin embargo, vía jurisprudencial ha cambiado las consideraciones acerca de cuando una persona se encuentra en una circunstancia de debilidad manifiesta, y por la tanto, goza de protección especial. Así la Corte Constitucional en la sentencia SU - 087 de 2022 expresa:

Para determinar si una persona es beneficiaria o no de la garantía de estabilidad laboral reforzada no es perentoria la existencia de una calificación de pérdida de capacidad laboral. Esta Corporación ha concluido que la protección depende de tres supuestos: (i) que se establezca que el trabajador realmente se encuentra en una condición de salud que le impida o dificulte significativamente el normal y adecuado desempeño de sus actividades; (ii) que la condición de debilidad manifiesta sea conocida por el empleador en un momento previo al despido; y (iii) que no exista una justificación suficiente para la desvinculación, de manera que sea claro que la misma tiene origen en una discriminación. gozan de la garantía de estabilidad laboral reforzada las personas que, al momento del despido, no se encuentran incapacitadas ni con calificación de pérdida capacidad laboral, pero que su patología produce limitaciones en su salud que afectan las posibilidades para desarrollar su labor.

La acreditación del impacto en sus funciones se puede acreditar a partir de varios supuestos: (i) la pérdida de capacidad laboral es notoria y/o evidente, (ii) el trabajador ha sido recurrentemente incapacitado, o (iii) ha recibido recomendaciones laborales que implican cambios sustanciales en las funciones laborales para las cuales fue inicialmente contratado. La comprobación de alguno de dichos escenarios activa la garantía de estabilidad laboral reforzada para demostrar que la disminución en la capacidad de laborar del trabajador impacta directamente en el oficio para el cual fue contratado. En este escenario es deber del empleador acudir a la autoridad laboral para obtener el permiso de despido, asegurando así que el despido no se funde en razones discriminatorias y efectivamente responda a una causal objetiva.

d. Fuero Sindical

Este fuero tiene su fundamento en los artículos 38. “Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad” y 39. “Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.” de la Constitución política de Colombia.

Consiste según el artículo 405 del CST a “la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez del trabajo”. Están amparados por el fuero sindical según el art 406 del CST

- a) Los fundadores de un sindicato, desde el día de su constitución hasta dos (2) meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de seis (6) meses;
- b) Los trabajadores que, con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores;
- c) Los miembros de la junta directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de cinco (5) principales y cinco (5) suplentes, y los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un (1) principal y un (1) suplente. Este amparo se hará efectivo por el tiempo que dure el mandato y seis (6) meses más;

PARAGRAFO 1o. Gozan de la garantía del fuero sindical, en los términos de este artículo, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.

PARAGRAFO 2o. Para todos los efectos legales y procesales la calidad del fuero sindical se demuestra con la copia del certificado de inscripción de la junta directiva y/o comité ejecutivo, o con la copia de la comunicación al empleador.

e. Fuero circunstancial

Este fuero tiene la finalidad de garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores, que participen en el marco de una negociación de derechos colectivos a través de la presentación de un pliego de condiciones.

Así, el artículo 25. Protección en conflictos colectivos, del decreto 2351 de 1965 establece "Los trabajadores que hubieren presentado al patrono un pliego de peticiones no podrán ser despedidos sin justa causa comprobada, desde la fecha de la presentación del pliego y durante los términos legales de las etapas establecidas para el arreglo del conflicto".

Tanto los trabajadores sindicalizados como los no sindicalizados son amparados por esta protección, desde el momento de presentación del pliego de peticiones hasta que se firme la convención colectiva de trabajo (en el caso de sindicatos) o el pacto colectivo (en caso de trabajadores no sindicalizados), hasta que quede ejecutoriado el laudo arbitral o hasta el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia en caso de interponer recurso de anulación.

f. Fuero de prepensionados.

Esta Protección especial para los trabajadores tiene su origen normativo en la ley 790 de 2002, "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública". Esta ley estipula una protección especial a trabajadores en el marco de la reorganización administrativa. Así el artículo 12. Protección especial, establece

De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley

Esta nueva garantía de estabilidad laboral reforzada fue determinada para empleados públicos, se ha extendido a los trabajadores con contrato de trabajo particulares por la vía jurisprudencial, así la sentencia SU 003 de 2018 define los beneficiarios de esta protección especial

Acreditan la condición de "prepensionables" las personas vinculadas laboralmente al sector público o privado, que están próximas (dentro de los 3 años siguientes) a acreditar los dos requisitos necesarios para obtener la pensión de vejez (la edad y el número de semanas - o tiempo de servicio- requerido en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o el capital necesario en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y consolidar así su derecho a la pensión.

3.5.2 Estabilidad laboral relativa o impropia

Este grado de estabilidad garantiza que en caso de despido no justificado en las normas que establecen las causales objetivas de terminación del contrato de trabajo, el empleado deberá recibir una indemnización. Sin embargo, el despido es eficaz. Así el artículo 62. Terminación del contrato por justa causa establece las justas causas para dar por terminado el contrato de trabajo por parte del empleador.

1. El haber sufrido engaño por parte del trabajador, mediante la presentación de certificados falsos para su admisión o tendientes a obtener un provecho indebido.
2. Todo acto de violencia, injuria, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el trabajador en sus labores, contra el patrono, los miembros de su familia, el personal directivo o los compañeros de trabajo.
3. Todo acto grave de violencia, injuria o malos tratamientos en que incurra el trabajador fuera del servicio, en contra del patrono, de los miembros de su familia o de sus representantes, y socios, jefes de taller, vigilantes o celadores.
4. Todo daño material causado intencionalmente a los edificios, obras, maquinarias y materias primas, instrumentos y demás objetos relacionados con el trabajo, y toda grave negligencia que ponga en peligro la seguridad de las personas o de las cosas.
5. Todo acto inmoral o delictuoso que el trabajador cometa en el taller, establecimiento o lugar del trabajo, o en el desempeño de sus labores.
6. Cualquier violación grave de las obligaciones o prohibiciones especiales que incumben al trabajador, de acuerdo con los artículos 58 y 60 del Código Sustantivo del Trabajo, o cualquier falta grave calificada como tal en pactos o convenciones colectivas, fallos arbitrales, contratos individuales o reglamentos.
7. La detención preventiva del trabajador por más de treinta (30) días, a menos que posteriormente sea absuelto; o el arresto correccional que exceda de ocho (8) días, o aun

por un tiempo menor, cuando la causa de la sanción sea suficiente por sí misma para justificar la extinción del contrato.

8. El que el trabajador revele los secretos técnicos o comerciales o dé a conocer asuntos de carácter reservado, con perjuicio de la empresa.

9. El deficiente rendimiento en el trabajo en relación con la capacidad del trabajador y con el rendimiento promedio en labores análogas, cuando no se corrija en un plazo razonable a pesar del requerimiento del patrono.

10. La sistemática inexecución, sin razones válidas, por parte del trabajador, de las obligaciones convencionales o legales.

11. Todo vicio del trabajador que perturbe la disciplina del establecimiento.

12. La renuncia sistemática del trabajador a aceptar las medidas preventivas, profilácticas o curativas, prescritas por el médico del patrono o por las autoridades para evitar enfermedades o accidentes.

13. La ineptitud del trabajador para realizar la labor encomendada.

14. El reconocimiento al trabajador de la pensión de jubilación o invalidez estando al servicio de la empresa.

15. La enfermedad contagiosa o crónica del trabajador, que no tenga carácter de profesional, así como cualquiera otra enfermedad o lesión que lo incapacite para el trabajo, cuya curación no haya sido posible durante ciento ochenta días.

El despido por esta causa no podrá efectuarse sino al vencimiento de dicho lapso y no exime al patrono de las prestaciones e indemnizaciones legales y convencionales derivadas de la enfermedad.

En los casos de los numerales 9 a 15 de este artículo, para la terminación del contrato, el patrono deberá dar aviso al trabajador con anticipación no menor de quince (15) días.

Es preciso anotar que este tipo de estabilidad sólo es posible en las relaciones de trabajo particular, ya que en los empleos públicos (a excepción de los de libre nombramiento y remoción) no opera la discrecionalidad del empleador para terminar el vínculo laboral. Se considera que los empleos públicos de libre nombramiento y remoción tienen una estabilidad laboral precaria, porque están sujetos a la discrecionalidad del empleador.

3.6.3. Clasificación de los empleos públicos

3.6.3.1. Empleos de carrera

La Constitución Política, establece en su Art 125, que los empleos públicos deben ser por regla general de carrera. El proceso de selección para acceder a un empleo público en la modalidad de carrera administrativa es a través de un concurso de méritos, que busca garantizar la eficiencia en la administración pública, la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, la estabilidad laboral, entre otros.

Las causales de retiro del servicio público no están a discrecionalidad del nominador o empleador, estas están especificadas en la ley. De esta manera la ley 909 de 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública" en su artículo

44 establece que las causales de retiro del servicio de quien se desempeña en cargo de carrera administrativa se da: Es menester anotar:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento en los empleos de libre nombramiento y remoción;
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;
- c) INEXEQUIBLE. Por razones de buen servicio, para los empleados de carrera administrativa, mediante resolución motivada; Sentencia C-501 de 2005.
- d) Por renuncia regularmente aceptada;
- e) Retiro por haber obtenido la pensión de jubilación o vejez;
Declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-501 de 2005, en el entendido de que no se pueda dar por terminada la relación laboral sin que se le notifique debidamente su inclusión en la nómina de pensionados correspondiente.
- f) Por invalidez absoluta;
- g) Por edad de retiro forzoso
- h) Por destitución, como consecuencia de proceso disciplinario;
- i) Por declaratoria de vacancia del empleo en el caso de abandono del mismo;
- j) Por revocatoria del nombramiento por no acreditar los requisitos para el desempeño del empleo, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 190 de 1995, y las normas que lo adicionen o modifiquen;
- k) Por orden o decisión judicial;
- l) Por supresión del empleo;
- m) Por muerte;
- n) Por las demás que determinen la Constitución Política y las leyes.

Es menester anotar que hay dos maneras de ocupar un empleo público de carrera, en propiedad o en provisionalidad. La declaratoria de insubsistencia de los empleos de carrera ocupados en propiedad deben hacerse con estricto fundamento en la evaluación de desempeño. El art 38 de la ley 909 refiriéndose a la evaluación de desempeño estipula:

El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.

La insubsistencia de los empleos de carrera administrativa ocupados en provisionalidad se puede declarar por una calificación insatisfactoria en la evaluación de desempeño o si se superan las circunstancias que lo llevaron a ocupar el cargo en provisionalidad.

3.6.3.2. Empleos temporales:

Esta categoría de empleos fue creada por la ley 909 de 2004, como respuesta a la necesidad de una respuesta más eficaz por parte de la función pública, ya que permite a la administración pública la creación de plantas de trabajo temporales para afrontar de forma adecuada los desafíos que comprende el manejo del Estado.

En el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, se encuentra la regulación de los empleos de carácter temporal, de esta manera determina que una entidad u organismo público podrá tener en su planta empleos transitorios estrictamente bajo las siguientes condiciones:

- a) Cumplir funciones que no realiza el personal de planta por no formar parte de las actividades permanentes de la administración;
- b) Desarrollar programas o proyectos de duración determinada;
- c) Suplir necesidades de personal por sobrecarga de trabajo, determinada por hechos excepcionales;
- d) Desarrollar labores de consultoría y asesoría institucional de duración total, no superior a doce (12) meses y que guarde relación directa con el objeto y la naturaleza de la institución

El Decreto 1227 de 2005, establece en su artículo 3:

El nombramiento en un empleo de carácter temporal se efectuará teniendo en cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. Para el análisis del perfil y de las competencias requeridas, la entidad deberá consultar las convocatorias que le suministre la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Cuando, excepcionalmente, no existan listas de elegibles vigentes que permitan la provisión del empleo temporal, la entidad realizará un proceso de evaluación del perfil requerido para su desempeño a los aspirantes a ocupar dichos cargos, de acuerdo con el procedimiento que establezca cada entidad.

El ingreso a empleos de carácter temporal no genera el retiro de la lista de elegibles ni derechos de carrera.

Y en su artículo 4 establece. "El nombramiento deberá efectuarse mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente"

Así que, el retiro del servicio de una persona que ocupa un empleo de carácter temporal podrá efectuarse por lo dispuesto en el art 44 (aunque no lo diga expresamente para estos empleos, se puede hacer la analogía) y por el cumplimiento del término establecido en el acto administrativo de vinculación.

Una consideración acerca de este tipo de empleo es que el cumplimiento del término es suficiente para el retiro del servicio, como bien ahí lo menciona, funciona de manera automática. La jurisprudencia constitucional incluso ha establecido que una persona puede estar en condiciones que ameriten una estabilidad laboral reforzada, esta no tendrá efectos en los empleos de carácter temporal. Como lo explica la Corte Constitucional en la sentencia T 269 de 2017:

En ese orden de ideas, la naturaleza y los elementos esenciales del vínculo de los empleos temporales creados conforme lo dispone el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, se desdibujarían si las personas próximas a pensionarse, con fundamento en su calidad de prepensionados, logran extender su vinculación a la planta de personas más allá del vencimiento o la expiración del término de duración del empleo transitorio. Incluso, una interpretación en sentido contrario generaría que los cargos de carácter temporal dispuestos en el artículo 21 de aquella ley pierdan su vocación de transitoriedad.

3.6.4. Estabilidad laboral en el marco de la reestructuración, supresión o fusión de entidades.

La ley 909 de 2004, establece que los empleados públicos que tengan derechos de carrera que se vean suprimidos en el marco de la reestructuración, supresión o fusión de entidades públicas, tienen derecho a ser incorporados en empleos iguales o equivalentes o a recibir una indemnización.

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.

El consejo de Estado, en la sentencia 2016-03082 de 2020, ha sido claro en que el derecho a la estabilidad laboral y los derechos de carrera de los empleados públicos no son oponibles a

supresión de cargos, en cuanto esto pueda ser necesario para el cumplimiento de los objetivos estatales, en el marco del interés general.

Ahora, cómo opera esta reestructuración en el marco de la estabilidad laboral reforzada:

La ley 790 de 2002 "por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública". Esta ley estipula una protección especial a trabajadores en el marco de la reorganización administrativa. Así el artículo 12. Protección especial, establece

De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley

El desarrollo que se le ha dado a la obligación impuesta en el artículo anterior, es que las personas en condición de prepensionados no podrán ser retirados de su servicio, por ende deberán ser reubicados en la nueva planta de empleos. De no ser esto posible, se llega a la figura del **Retén social**, Este según la Corte Constitucional, obliga a la entidad a seguir cotizando los aportes necesarios para el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder a la pensión de vejez o jubilación. Sentencia SU 897 de 2012

La Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que: i. Los prepensionados, o personas beneficiarias de la protección establecida por el sistema jurídico plurimencionado, serán aquellos trabajadores de entidades liquidadas, entre otras, en desarrollo del PRAP, a los cuales les falte menos de tres años al momento en que es suprimido el cargo que ocupan. ii. La protección que para ellos se deriva de las normas del llamado retén social obliga a la entidad a que, una vez suprimido el cargo, continúe con el pago de los aportes correspondientes al sistema general de seguridad social en pensiones, hasta tanto se cumpla el tiempo mínimo de cotización requerida para que dicha persona acceda a la pensión de jubilación o de vejez.

Para determinar cómo se procede en los casos de personas en condiciones de especial protección por salud, o por ser madre o padre cabeza de familia sin alternativa económica se acude al decreto 190 de 2003, que desarrolla la ley 790 de 2002, en este decreto se determina cómo se efectúa el trámite para hacer efectivo el derecho a la estabilidad laboral:

Artículo 13. Trámite. Para hacer efectiva la estabilidad laboral de que trata el artículo anterior, los organismos y entidades que modifiquen sus plantas de personal dentro del

Programa de Renovación de la Administración Pública en el orden nacional respetarán las siguientes reglas:

13.1 Acreditación de la causal de protección

a) Madres cabeza de familia sin alternativa económica: Los jefes de personal, o quienes hagan sus veces, verificarán en las hojas de vida de las servidoras públicas, que pretendan beneficiarse de la protección especial y en el sistema de información de la respectiva Entidad Promotora de Salud, EPS, y en las Cajas de Compensación Familiar, que se cumplan las condiciones señaladas en el presente decreto y que en el grupo familiar de la solicitante no existe otra persona con capacidad económica que aporte al sistema de seguridad social.

Así mismo, la condición de invalidez de los hijos, siempre que dependan económica y exclusivamente de quien pretenda ser beneficiaria de la protección especial, debe ser probada por la servidora pública con un dictamen de la respectiva Junta de Calificación de Invalidez;

b) Personas con limitación visual o auditiva: Los servidores públicos que consideren encontrarse dentro del grupo de personas con uno de estos tipos de limitación, deben solicitar la valoración de dicha circunstancia, a través de la Empresa Promotora de Salud, EPS, a la cual estén afiliados y radicar ante el jefe de personal o quien haga sus veces la correspondiente certificación. El organismo o entidad, en caso de duda, solicitará por conducto del jefe de personal, o de quien haga sus veces, la verificación de la valoración presentada al Instituto Nacional para Ciegos (INCI) para las limitaciones visuales; y al Instituto Nacional para Sordos (Insor) para las limitaciones auditivas;

c) Personas con limitación física o mental: Los servidores públicos que consideren encontrarse dentro del grupo de personas con uno de estos tipos de limitación, deben obtener el dictamen de calificación del equipo interdisciplinario de calificación de invalidez de la Empresa Promotora de Salud, EPS, o Administradora de Riesgos Profesionales, ARP, a la cual estén afiliados, o de no existir este organismo, de la Junta de Calificación de Invalidez y radicar ante el jefe de personal o quien haga sus veces la correspondiente certificación. El organismo o entidad, podrá solicitar por conducto del jefe de personal, o de quien haga sus veces, la verificación de la valoración presentada a las Juntas de Calificación de Invalidez;

Se debe analizar este decreto a la luz de la jurisprudencia vigente, entender que la medida no sólo protege a las madres cabeza de familia, sino también a los padres cabeza de familia. Así mismo las "limitaciones físicas" deben comprenderse en el marco de discapacidades y lo

enunciado en la sentencia SU 087 de 2022, expuesta al principio, donde enuncia el fuero de salud.

La forma concreta de llevar a cabo la protección especial se encuentra regulada en el artículo 13.2 Aplicación de la protección especial, que dicta:

Con base en las certificaciones expedidas por los jefes de personal o quienes hagan sus veces y en las valoraciones del tipo de limitación previstas en el numeral anterior, el secretario general de la respectiva entidad analizará, dentro del estudio técnico correspondiente a la modificación de la planta de personal y teniendo en cuenta la misión y los objetivos del organismo o entidad, el cargo del cual es titular el servidor público que se encuentra en alguno de los grupos de la protección especial y comunicará a los jefes de la entidad respectiva los cargos que de manera definitiva no podrán ser suprimidos o las personas a quienes se les deberá respetar la estabilidad laboral.

Como conclusión los empleos públicos de las personas **con derechos de carrera** que estén en situación de protección especial expuestas en la norma 13.1 a excepción de los prepensionados no podrán ser suprimidos de la nueva planta de empleos producto de la reorganización administrativa.

Ahora, la protección que se le da las mujeres en embarazo en el marco de una reestructuración administrativa, la encontramos en el decreto 1083 de 2015:

ARTÍCULO 2.2.11.2.8 Supresión de un cargo de carrera cuyo titular sea una empleada de carrera en estado de embarazo. Cuando por razones del servicio deba suprimirse un cargo de carrera cuyo titular sea una empleada de carrera en estado de embarazo y habiendo optado por la reincorporación esta no fuere posible, además de la indemnización a que tiene derecho conforme con lo señalado en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, la entidad deberá pagarle a título de indemnización por maternidad los salarios que se causen desde la fecha de supresión del empleo hasta la fecha probable del parto y efectuar el pago mensual a la correspondiente entidad promotora de salud de la parte que le corresponde, en los términos de ley, durante toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores al parto. Además, tendrá derechos a que la respectiva entidad de seguridad social le reconozca el valor de las catorce (14) semanas por concepto de la licencia remunerada por maternidad.

Cuando la reestructuración administrativa tenga la pretensión de suprimir un empleo público que es ocupado por un empleado con fuero sindical, debe mediar la autorización judicial. Esto quedó claro en la sentencia T-731 de 2001:

Al respecto es necesario resaltar que la ley en ningún momento establece que el permiso judicial previo para despedir trabajadores aforados no se aplique a los casos de reestructuración de entidades administrativas. Por el contrario, la garantía del fuero sindical, expresamente reconocida en el artículo 39 de la Constitución, así como el derecho de asociación sindical son aplicables también a los servidores públicos.

3.6 NECESIDAD DE FORTALECER LA GESTIÓN DE ACTIVOS INMOBILIARIOS

La política para la venta de bienes y su conversión en liquidez dentro de los Institutos de Fomento y Desarrollo (INFIS) debe estar alineada con el régimen especial de control y vigilancia establecido por la Superintendencia Financiera en la Circular 034 de 2013. Esta normativa exige que los INFIS cuenten con procedimientos claros y estructurados para la recuperación de activos. Cuando un INFIS recibe un bien en dación en pago, tiene la obligación de maximizar la recuperación de créditos y garantizar la sostenibilidad financiera de la entidad. La venta de los bienes tiene como fin la recuperación económica, para que la banca de desarrollo pueda seguir cumpliendo su objeto social.

En tal sentido, la venta de bienes debe ser vista no solo como una estrategia de liquidez, sino como una herramienta para fortalecer la capacidad de los INFIS de seguir financiando proyectos de desarrollo, en línea con su misión institucional. En el régimen jurídico de los Institutos de Fomento y Desarrollo Territorial (INFIS) aplica el Sistema de Administración de Bienes Recibidos en Dación de Pago (BRDP). Este, según el Manual de Políticas de administración de bienes recibidos en dación en pago, expedido por el Instituto de Desarrollo de Antioquia (IDEA) en el 2022, en desarrollo de la Resolución de Junta Directiva 0012 de 2023, implica la posibilidad de que las INFIS reciban bienes muebles o inmuebles tras el incumplimiento total o parcial de los términos que se hayan acordado con algún deudor o contraparte para el cumplimiento de sus obligaciones o por adjudicación en procesos de remate o la entrega de derechos fiduciarios o cualquier otra fuente legal.

En este sentido, se consideran, para tales efectos, aquellos elementos que puedan inventariarse, de propiedad del instituto, excluyendo dinero en efectivo. Al respecto, el artículo 110 del Decreto Ley 663 de 1993, por el que se expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), en su numeral 6, establece, sobre las inversiones en inmuebles, que los establecimientos de crédito y las sociedades de servicios financieros, pueden adquirir y poseer bienes raíces con sujeción, entre otras reglas, a la siguiente: "b. Los que le sean traspasados en pago de deudas previamente contraídas en el curso de sus negocios, cuando no exista otro procedimiento razonable para su cancelación [...]". El inciso final de este numeral aclara que los bienes raíces comprados o adquiridos (como es el caso para lo que interesa en este caso) por las entidades mencionadas deben venderse en los dos años siguientes a la fecha de adquisición, salvo el caso en el cual la

Junta Directiva haya ampliado el plazo para la ejecución de la venta. Esta posible ampliación, por su parte, no puede exceder nunca los dos años.

En el caso del IDEA, el numeral 3 del Manual de Políticas de administración de bienes recibidos en dación en pago establece que la administración de bienes recibidos en dación de pago es competencia de la Junta Directiva de la entidad, dado que es esta dependencia la competente para definir el límite de riesgo para cada uno de los productos y las atribuciones de otorgamiento para cada nivel de la organización. El numeral 3.2 del manual *ibidem* señala que es función de la Junta Directiva:

"a. Aprobar las políticas y procedimientos mediante los cuales se evalúa, califica, controla y los lineamientos para tener en cuenta para recibir, administrar, controlar, comercializar, enajenar adecuadamente los Bienes Recibidos en Dación en Pago -BRDP- de los diferentes clientes de acuerdo con la normatividad vigente;

"b. Aprobar el contenido del presente Manual para la correcta administración de los bienes recibidos en dación en pago-BRDP-;

"c. Propender porque el IDEA cuente con recursos humanos, físicos, técnicos y tecnológicos para la administración de los bienes recibidos en dación en pago-BRDP-;

"d. Exigir de la administración, para su evaluación, reportes periódicos sobre La administración y el registro contable adecuado de los bienes recibidos en dación en pago, sus implicaciones y las actividades relevantes para su venta y/o adecuada administración.

"e. Evaluar las propuestas de recomendaciones y correctivos sobre los procesos de administración de los bienes recibidos en dación en pago -BRDP- que sugiera la Gerencia, o la subgerencia Financiera, sin perjuicio de la adopción oficiosa de los que la Junta Directiva, estime pertinentes.

"f. Aprobar las operaciones de venta de los inmuebles o muebles recibidos en dación en pago BRDP- que sean de su competencia por el nivel de sus atribuciones.

"g. Velar porque las políticas de administración de bienes recibidos en dación en pago -BRDP- estén enfocadas a cumplir los objetivos planteados en el PEI de la entidad.

"h. Pronunciarse sobre los casos en los cuales pueda presentarse conflicto de interés en las decisiones tomadas por la posible venta los bienes muebles e inmuebles.

"i. Pronunciarse sobre los informes, resultados y sobre la metodología para el seguimiento, administración, registro contable y ofertas públicas de venta de los bienes recibidos en dación en pago, que presente el Gerente General a la Junta directiva, por lo menos una vez al año".

El mismo manual también establece en sus siguientes numerales las funciones, respecto de los BRDP, de: el Gerente General, la Subgerencia Financiera, la Dirección de Crédito y Cartera, la Subgerencia Administrativa, la Dirección Técnica Jurídica Comercial y la Oficina de Gestión del Riesgo.

Por su parte, el numeral 4.2 del manual establece los casos en que los BRDP pueden contabilizarse como activos fijos, pese a la norma general de que estos deben venderse en los 2 años siguientes a la fecha de su adquisición. Estas situaciones se dan cuando: *i)* los bienes son necesarios para el giro ordinario de su gestión; *ii)* se respeten los límites de inversiones en activos fijos y *iii)* siendo bienes inmuebles, la entidad no se encuentra sujeta al régimen de autorización previa, evento en el cual debe obtenerse esta.

En todo caso, según la Circular Jurídica Básica de la Superintendencia Financiera de Colombia, el Sistema de Administración de BRDPS de cada entidad debe permitirle calcular el nivel de provisiones necesarias para cubrir la pérdida estimada derivada de la no enajenación de estos en los plazos legalmente establecidos. Este modelo posibilita catalogar, agrupar o segmentar los BRDPS según características homogéneas como tipos de bienes, ubicación geográfica, situación jurídica del bien, entre otros. Por su parte:

"Respecto de los bienes muebles e inmuebles dados de baja y los sujetos a registro, se aplicarán las reglas contenidas en el Decreto 1082 de 2015, de acuerdo con lo establecido en su CAPITULO II SECCIÓN 2 - ENAJENACION DE BIENES DEL ESTADO, o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan y que adicionalmente indica en su artículo 2.2.1.2.2.1.1. Aplicación. "La selección abreviada es la modalidad para la enajenación de bienes del Estado" (p. 23).

A partir de esto, el Decreto 1082 del 2015 establece en su artículo 2.2.1.2.2.1.1. que la enajenación de bienes del Estado se hace mediante selección abreviada, y esto, según el artículo 2.2.1.2.2.1.4., puede realizarse, en el caso de los bienes que no pertenecen a la nación (como es el caso) de manera directa o contratando promotores, bancas de inversión, martillos, comisiones de bolsa de bienes y productos, o cualquier otro intermediario idóneo, según el bien que se pretenda enajenar.

Las normas concretas sobre la enajenación de bienes inmuebles se establecen en los artículos 2.2.1.2.2.3.1. y siguientes del decreto *ibidem*. Según estas normas, la entidad pública o su intermediario debe evaluar el bien objeto de enajenación y este avalúo puede estar a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o cualquier persona especializada que esté inscrita en el Registro Nacional de Avaluadores de la Superintendencia de Industria y Comercio. Así mismo, el precio mínimo de la venta debe tener por criterios, según el artículo 2.2.1.2.2.3.2.:

"1. Valor del avalúo. Valor arrojado por el avalúo comercial vigente.

"2. Ingresos. Todos los recursos que recibe la Entidad Estatal provenientes del bien, tales como cánones de arrendamiento y rendimientos.

"3. Gastos. Todos los gastos en que incurre la Entidad Estatal derivados de la titularidad del bien, la comercialización, el saneamiento, el mantenimiento y la administración del mismo, tales como:

- "3.1. *Servicios públicos.*
- "3.2. *Conservación, administración y vigilancia.*
- "3.3. *Impuestos y gravámenes.*
- "3.4. *Seguros.*
- "3.5. *Gastos de promoción en ventas.*
- "3.6. *Costos y gastos de saneamiento.*
- "3.7. *Comisiones fiduciarias.*
- "3.8. *Gastos de bodegaje.*
- "3.9. *Deudas existentes*
- "4. *Tasa de descuento. Es el porcentaje al cual se descuentan los flujos de caja futuros para traerlos al valor presente y poder con ello determinar un valor equivalente del activo y estará determinada en función de la DTF.*
- "5. *Tiempo de comercialización: Corresponde al tiempo que la Entidad Estatal considera que tomará la comercialización de los activos con el fin de calcular los ingresos y egresos que se causarían durante el mismo.*
- "6. *Factores que definen el tiempo de comercialización. Los siguientes factores, entre otros, afectan el tiempo de comercialización del activo y permiten clasificarlos como de alta, mediana o baja comercialización:*
 - "6.1. *Tipo de activo.*
 - "6.2. *Características particulares del activo.*
 - "6.3. *Comportamiento del mercado.*
 - "6.4. *Tiempo de permanencia del activo en el inventario de la Entidad Estatal.*
 - "6.5. *Número de ofertas recibidas.*
 - "6.6. *Número de visitas recibidas.*
 - "6.7. *Tiempo de comercialización establecida por el evaluador.*
 - "6.8. *Estado jurídico del activo.*
- "7. *Estado de saneamiento de los activos. Se tendrá en cuenta:*
 - "7.1. *Activo saneado transferible. Es el activo que no presenta ningún problema jurídico, administrativo o técnico, que se encuentra libre de deudas por cualquier concepto, así como aquel respecto del cual no exista ninguna afectación que impida su transferencia.*
 - "7.2. *Activo no saneado transferible. Es el activo que presenta problemas jurídicos, técnicos o administrativos que limitan su uso, goce y disfrute, pero que no impiden su transferencia a favor de terceros.*
- "8. *Cálculo del precio mínimo de venta. El precio mínimo de venta se calcula como la diferencia entre el valor actualizado de los ingresos incluido el valor del avalúo del bien y el valor actualizado de los gastos a una tasa de descuento dada.*

También se establece que, en estos casos, salvo que sea necesario para el cumplimiento de las condiciones de desembolso del precio de venta (en cuyo caso se hace antes), la escritura pública debe otorgarse en la notaría de reparto correspondiente después de que el adjudicatario acredite el pago total del precio de la venta; concretamente en los 45 días posteriores. El artículo 2.2.1.2.2.3.3. especifica al respecto que:

. “Si el oferente pretende pagar el precio con un crédito o un leasing, en la subasta debe acreditar esta circunstancia con la presentación de una carta expedida por la entidad financiera en la cual conste la pre aprobación del crédito. Debe también indicar si requiere de la firma de una promesa de compraventa como requisito para el desembolso de un crédito o para el retiro de cesantías.

“En el evento de presentarse alguna circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, no imputable a las partes, estas pueden de común acuerdo modificar la fecha de otorgamiento de la escritura pública mediante documento suscrito por las partes

Finalmente, la entrega material del inmueble debe darse en los 30 días calendario siguientes a la fecha del registro previa presentación del certificado de tradición y libertad en el que conste la inscripción de la escritura pública de venta del inmueble. Las obligaciones generadas sobre el inmueble con posterioridad al registro del bien están a cargo del comprador.

4. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL

4.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS TÉCNICO-MISIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN

Análisis de opciones prioritarias

El análisis de procesos técnico-misionales y de apoyo a la gestión se ha desarrollado bajo la metodología de análisis de opciones prioritarias³⁷ (DAFP, 2018), y complementado con conversatorios entre la Oficina de Planeación Estratégica y la instancia Asesora de la Gerencia General donde se valoró y ponderó la evolución de la estructura de procesos del Instituto, los desafíos, así como lineamientos normativos y técnicos en materia de gestión por procesos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2020)³⁸.

Tabla 4 Análisis de opciones prioritarias

Dependencia	Proceso	¿Se requiere el proceso?	¿Es necesario que sea ejecutado por la entidad?	¿Se lleva a cabo en otras dependencias?	Observaciones
Oficina de Planeación Estratégica	Planeación	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Oficina de Planeación Estratégica	Sistema de Gestión Institucional	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.

37

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1525712069_2e12ab7c5de10ff904ce54674a3c8081.pdf Pág. 22 y 23

³⁸ Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (Mipg). V2020



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Dependencia	Proceso	¿Se requiere el proceso?	¿Es necesario que sea ejecutado por la entidad?	¿Se lleva a cabo en otras dependencias?	Observaciones
Oficina de Comunicaciones	Comunicación Estratégica y Mercadeo	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Gerencia de Riesgos	Gestión de Riesgos	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Dirección de Portafolio de Inversiones	Colocación y Asesoría	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Dirección de Convenios y Cooperación	Convenios y Cooperación	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Gerencia Financiera	Inversiones Patrimoniales	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Gerencia Financiera	Gestión Financiera	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Dirección Jurídica	Gestión Jurídica	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Dirección de Operaciones	Gestión de Operaciones	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
Oficina de Tecnologías de Información	Gestión de TI	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso, pero se modifica a categoría de estratégico de conformidad con las disposiciones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el Decreto 415 de 2016 y el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional.
Gerencia Administrativa	Gestión Administrativa	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso. Se requiere derivar un nuevo proceso denominado Gestión Documental dada la importancia de la conservación de memoria histórica, necesidad de fortalecer la gestión de los instrumentos archivísticos en el Instituto y la armonización con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Dependencia	Proceso	¿Se requiere el proceso?	¿Es necesario que sea ejecutado por la entidad?	¿Se lleva a cabo en otras dependencias?	Observaciones
Dirección de Talento Humano	Gestión del Talento Humano	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso, pero se modifica a categoría de estratégico de conformidad con las disposiciones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
Dirección de Gestión Financiera	Gestión de la Información Financiera	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.

Fuente: elaboración propia

4.2 EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Consiste en analizar si el bien o servicio prestado satisface, en términos de calidad, eficiencia y eficacia, las necesidades de los usuarios o clientes. Para efectuar dicha evaluación se ha tenido en cuenta la identificación de los bienes y servicios ofrecidos por el Instituto, comprendiendo estos servicios a los ofrecidos en el portafolio institucional que hacen referencia a los procesos misionales de Instituto; revisando los siguientes aspectos básicos:

- El comportamiento de la demanda y cobertura de cada servicio o bien.
- Los medios de divulgación e información de los bienes y/o servicios.
- Las quejas, reclamos y sugerencias de la prestación de los servicios y la provisión de bienes
- El nivel de investigación, desarrollo y avance tecnológico, las innovaciones y transformaciones alcanzadas frente a los bienes y/o servicios.

A continuación, se presentan las variables que permiten evaluar la prestación de servicios de los procesos misionales que responden de manera directa a los objetivos y funciones del IDEA:

Proceso: Colocación y Asesoría

Servicios o productos que entrega	<ul style="list-style-type: none">• Crédito de Fomento y Tesorería (Procedimiento Otorgamiento de Crédito)• Asesoría financiera, presupuestal y administrativa (Procedimiento Asesoría Cliente Externo)• Capacitación Administrativa
--	--



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

	(Procedimiento Capacitación Cliente Externo)
Comportamiento de la demanda / cobertura	El servicio de crédito está supeditado a las necesidades de recursos en pro del desarrollo y el fomento, enlazado a los planes de desarrollo de nuestros clientes, Departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas, municipios del departamento de Antioquia y sus entidades descentralizadas, personas jurídicas de derecho privado que desarrollen obras que estén destinadas a la prestación de un servicio público, o que tiendan a satisfacer una necesidad básica de la comunidad, que sean de especial importancia para el desarrollo de Antioquia, patrimonios autónomos constituidos para desarrollar proyectos y para la prestación de servicios públicos.
Medios de divulgación e información	Los servicios institucionales se ofrecen mediante la gestión de la Gerencia Comercial que mediante la asesoría personalizada atiende a nuestros clientes mediante el portafolio de servicios y el ofrecimiento a través de los medios informativos y pagina web del instituto, además del contacto y relacionamiento con los alcaldes, servidores públicos y representantes legales.
Quejas, reclamos y sugerencias	NA
Satisfacción del cliente (2023)	Al analizar la satisfacción de los usuarios con respecto a los servicios del IDEA para 2023, se observa una calificación de 4,8 (97%). Se destaca de la Subgerencia Comercial que la calidad del seguimiento realizada a los créditos de fomento se mantuvo en 97%. La Asesoría y la Capacitación presento una satisfacción global del 98,6%

Proceso: Convenios y Cooperación

Servicios o productos que entrega	<ul style="list-style-type: none"> • Administración de Convenios (Procedimiento Administración de Fondos Especiales) • Cooperación (Procedimiento de Cooperación Externa)
Comportamiento de la demanda / cobertura	Se administran recursos de nuestros clientes de acuerdo con los proyectos que ejecutan para lo que se ofrece rendimientos y cobros contractuales establecidos, administrando ingresos y gastos en la ejecución de los proyectos de nuestros clientes





IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

	recaudando y realizando pagos a los proveedores y contratistas. La demanda en la cooperación esta dependiente del ofrecimiento de los entes internacionales para lo cual se hace un análisis de los recursos ofrecidos y direccionarlos a los posibles clientes interesados en ejecutar proyectos de cooperación. Se gestiona ante entidades multilaterales y agencias de cooperación internacional, recursos técnicos y financieros para para facilitar la implementación de proyectos que contribuyan a la consecución de los propósitos misionales.
Medios de divulgación e información	Se efectúa un constante ofrecimiento del servicio de administración por parte de la Gerencia Comercial, específicamente por la Dirección de Convenios que realiza visitas personalizadas a los posibles cliente en el ofrecimiento de la administración de recursos y en la parte de cooperación primero se hace una minería de recursos internacionales ofrecidos por los entes donantes para proceder a contactar a los posibles receptores de los en el departamento.
Quejas, reclamos y sugerencias	NA
Satisfacción del cliente (2023)	Al analizar la satisfacción de los usuarios con respecto al servicio de administración de Convenios y Cooperación 98%

Proceso: Inversiones Patrimoniales

Servicios o productos que entrega	<ul style="list-style-type: none">Inversiones Estratégica (Procedimiento Inversiones Patrimoniales)
Comportamiento de la demanda / cobertura	La alta dirección realiza inversiones estratégicas con el propósito de contribuir a la misión del IDEA a través de la gestión eficiente y eficaz de las inversiones patrimoniales del instituto buscando impactar positivamente en el fomento al desarrollo de las regiones de Antioquia
Medios de divulgación e información	La Junta Directiva y la Gerencia General gestiona la administración de la participación patrimonial bajo los parámetros de un gobierno corporativo.
Quejas, reclamos y sugerencias	NA
Satisfacción del cliente	NA

Proceso: Gestión Financiera

Servicios o productos que entrega	<ul style="list-style-type: none"> Administración de Recursos (Procedimiento Administración de Depósitos)
Comportamiento de la demanda / cobertura	Conforme a los recursos disponibles de nuestros clientes se ofrece los servicios de Depósitos efectuados en la modalidad de disponibilidad inmediata, en los cuales se liquidan y capitalizan diariamente los intereses generados y depósitos a término efectuados con plazos preestablecidos para su vencimiento, plazo mínimo de la inversión de treinta (30) días La Gerencia Comercial y la Gerencia Financiera a través del equipo comercial tienen la función de efectuar este ofrecimiento para la captación.
Medios de divulgación e información	Los servicios institucionales se ofrecen mediante la gestión de la Gerencia Comercial y la Gerencia Financiera a través del equipo comercial que mediante la asesoría personalizada atiende a nuestros clientes mediante el portafolio de servicios y el ofrecimiento a través de los medios informativos y página web del instituto, además del contacto y relacionamiento con los alcaldes, servidores públicos y representantes legales.
Quejas, reclamos y sugerencias	NA
Satisfacción del cliente (2024)	Satisfacción servicios financieros 4,91 (99%)

Investigación, desarrollo, avance tecnológico, innovaciones y transformaciones alcanzadas frente a los bienes y/o servicios identificados

La visión de la Dirección de TI se actualiza en su infraestructura tecnológica permitiendo al Instituto prestar servicios tanto a usuarios internos como externos con altos niveles de disponibilidad, confiabilidad y seguridad garantizando:

- La seguridad de la información institucional.
- La seguridad informática institucional
- La continuidad del servicio del instituto.
- Hardware con alta capacidad de procesamiento y almacenamiento.
- Nuevas soluciones de software que permita la eficacia de las labores diarias.
- El cumplimiento de la normatividad vigente.

Softwares vigentes

- SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera
- Office 365 – ofimática (Word, Excel, PowerPoint, teams, Outlook, entre otros)

- c. Gerencial - Portal Transaccional
- d. SharePoint - Página web e intranet
- e. Asiste - Mesa de Ayuda
- f. SOFTWARE GESTIÓN POSITIVA G+ en los módulos procesos, auditorias, planes de mejoramiento e indicadores, nómina, Gestión documental, gestión normativa, gestión contractual, actas y compromisos, talento humano
- g. Gestión de recursos humanos sistema de nómina de G+
- h. Sistema de Gestión documental de G

De acuerdo con estos elementos que integran la evaluación de la prestación del servicio, se considera que el Instituto tiene la capacidad para prestar servicios que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y su reglamentación y con las necesidades y expectativas de los clientes.

4.3 ESTUDIO DE CARGAS DE TRABAJO

Este componente del proyecto de rediseño institucional se llevó a cabo entre el 2 de abril y el 1 de agosto de 2025. Es uno de los componentes que soportan técnicamente el análisis de las situaciones encontradas en la planta de personal y tiene como propósito central analizar y evaluar la distribución de tareas dentro del Instituto Para el Desarrollo de Antioquia – IDEA, con el fin de identificar posibles desequilibrios operativos, sobrecargas laborales o subutilización de capacidades.

A través de una revisión técnica de los flujos de trabajo, se busca construir una visión integral de las demandas vigentes y proyectadas, así como de la capacidad institucional para responder de manera efectiva y sostenible a dichos desafíos.

Los resultados de este estudio permitieron formular recomendaciones orientadas a optimizar la asignación de tareas y responsabilidades, incrementar la productividad del equipo de trabajo, alinear estratégicamente el recurso humano con los fines esenciales del Estado y los objetivos misionales de la entidad. Con ello, se reafirma el compromiso del Instituto Para el Desarrollo de Antioquia – IDEA con la mejora continua, la eficiencia operativa y el bienestar integral de su talento humano.

La elaboración del estudio de cargas de trabajo se aplicó la metodología contenida en la Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial, publicada en mayo de 2018, así como lo indicado en el “Instructivo Matriz de Levantamiento de Cargas de Trabajo, publicado el 24 de abril de 2024.

En el estudio de cargas de trabajo participaron 129 funcionarios en el levantamiento de información, lo cual denota una participación y cobertura del 98% de los empleos provistos en la planta. Los resultados fueron validados con todos los Jefes de Dependencia que tienen personal a cargo directamente, exceptuando el Gerente de TI y Operaciones, y el Gerente Comercial.

Dentro de las principales conclusiones del estudio se encuentran:

- Necesidad de adecuar la planta frente al número de contratistas.
- Subutilización de cargos.
- Sobrecarga por vacantes y reprocesos.
- Dependencias con sobrecarga funcional.
- Impacto de vacantes no provistas e incapacidades.
- Necesidad de fortalecer capacidades tecnológicas.
- Procesos que requieren perfiles especializados.

En el documento técnico denominado DOCUMENTO TÉCNICO INFORME DE CARGAS DE TRABAJO del 30 de julio de 2025 que hace parte integral del proyecto de rediseño institucional, se encuentra el informe detallado de este componente.

4.4 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES

El contrato de prestación de servicios es uno de los tipos contractuales prescritos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que pueden celebrar las entidades estatales. Se trata de un contrato típico, ya que se encuentra definido en la ley. Concretamente, el artículo 32, numeral 3º, de la Ley 80 de 1993, establece:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

La celebración de dicho contrato debe efectuarse por medio de la modalidad de la contratación directa. Así lo dispone el artículo 2, numeral 4º, literal h), de la Ley 1150 de 2007, que prescribe: «[...] Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa solamente procederá en los siguientes casos: [...] h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

De acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, los contratos de prestación de servicios se caracterizan: i) Solo puede celebrarse para realizar “actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad”, es decir, que hagan parte de su giro ordinario o funcionamiento cotidiano. ii) Admite que se suscriba tanto con personas naturales como con personas jurídicas. iii) la no existencia del personal de planta para encargarse de dichas labores; que exista, pero que está sobrecargado de trabajo, requiriéndose, por tanto, un apoyo externo; o que haya personal de planta, pero no posea el conocimiento especializado en la materia, y que, por este motivo, sea necesario contratar los servicios de una persona natural o jurídica; iv) Los contratos de prestación de servicios pueden ser: profesionales, de apoyo a la gestión y para la ejecución de trabajos artísticos.

Un aspecto importante que debe destacarse es que, si bien hay una prestación personal de un servicio, se diferencian de los contratos de trabajo en la existencia de un elemento fundamental, como es la autonomía e independencia, es decir, no puede existir la *subordinación y dependencia*, que es uno de los elementos constitutivos del vínculo laboral. Por tanto, el numeral 3° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone “En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales”, inciso que más que un enunciado que aluda al “ser” se refiere al “deber ser”, pues debe interpretarse en el entendido de que los contratos de prestación de servicios profesionales *no pueden* generar relación laboral.

Frente al elemento de la subordinación, se destaca que la Corte Constitucional en la Sentencia C-614 de 2011 expresó que el indebido uso del contrato de prestación de servicios, constituye una violación del derecho a la igualdad, pues tratándose de funciones de carácter permanentes, los trabajadores que se presentan en esos supuestos, podrían encontrarse en la práctica, bajo una continuada dependencia o subordinación, características que eventualmente configurarían una vinculación legal y reglamentaria y/o un contrato de trabajo, según sea la naturaleza jurídica de la entidad pública y el tipo de cargo³⁹. De modo que, bajo la perspectiva indicada, podría invocarse la presunción de la existencia de una relación laboral; siendo contrario a uno de los aspectos más relevantes del contrato de prestación de servicio, la autonomía e independencia en la ejecución del mismo. En esta misma orientación, la Corte Constitucional en el control de constitucionalidad a un aparte del artículo 2° del Decreto Ley 2400 de 1968 modificado por el Decreto Ley 3074 de 1968 expresó que el indebido uso del contrato de prestación de servicios, constituye una violación del derecho a la igualdad, pues tratándose de funciones de carácter permanentes, los trabajadores que se presentan en esos supuestos, podrían encontrarse en la práctica, bajo una continuada dependencia o subordinación, características que eventualmente

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

configurarían una vinculación legal y reglamentaria y/o un contrato de trabajo, según sea la naturaleza jurídica de la entidad pública y el tipo de cargo⁴⁰.

Teniendo en cuenta las condiciones y particularidades de los contratos de prestación de servicios es excepcional, ya que es admisible cuando las "actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados", lo cual debe justificarse satisfactoriamente en los estudios previos. Además, dicho contrato debe ser *temporal* y no puede servir para la constitución de nóminas paralelas⁴¹.

Ahora bien, en relación al monto de los honorarios en los contratos de prestación de servicios profesionales, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente- se ha pronunciado en varios de conceptos No. 4201912000005902 de 16 de octubre de 2019, 4201913000006331 de 7 de noviembre de 2019, C-208 del 24 de marzo de 2020, C-426 de 27 de julio de 2020, C-486 de 27 de julio de 2020, C-086 del 19 de marzo de 2021, C-901 del 18 de diciembre de 2024, C-227 del 27 de marzo de 2025, entre otros, en la que expresó que en 1998 se expidió el Decreto 1737, por medio del cual "Se expiden medidas de austeridad y eficiencia y se someten a condiciones especiales la asunción de compromisos por parte de las entidades públicas que manejan recursos del Tesoro Público". Dicho reglamento, en el artículo 4°, establecía una prohibición para el pacto de remuneración por pago de servicios personales calificados con personas naturales y jurídicas, consistente en no exceder el total de la remuneración establecida para el jefe de la entidad sin incluir factores prestacionales. El mismo año, es decir, en 1998, el artículo 4° del citado Decreto fue modificado debido a ciertas imprecisiones que impedían su aplicación, precisando a qué servicios se refería la norma, aclarando que eran aquellos exclusivamente comprendidos en el concepto "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, para lo cual se adicionó el parágrafo 2 al artículo 4° del Decreto 1737 de 1998, mediante el artículo 2 del Decreto 2209 de 1998.

Continuando con la evolución histórica del Decreto 1737 de 1998, en el 2011 se expidió el Decreto 2785, que, mediante el artículo 1°, modificó parcialmente el artículo 4 del Decreto 1737 de 1998, agregando los parágrafos 3 y 4, los cuales introdujeron la noción de "servicios altamente calificados" y de qué manera estos eran aplicables. La norma indica que de manera excepcional

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴¹ Así lo ha reconocido la doctrina: "Por otra parte, la reglamentación de la prestación de servicios comprende una paleta normativa que busca limitar la tergiversación de este tipo de contratos en beneficio de las *nóminas paralelas*, como práctica de sustitución de los empleos públicos por prestadores de servicios, y las sanciones disciplinarias por entregar a contratistas el ejercicio permanente de funciones administrativas, que implican ejercicio de prerrogativas de poder público, complementadas en la responsabilidad fiscal y personal de los funcionarios" (BENAVIDES, José Luis. Contrato de prestación de servicios. Dificil delimitación frente al contrato realidad. En: Contratos público. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. pp. 311-312).

se podrían contratar servicios altamente calificados, superando la remuneración total establecida para el jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones asociadas a la nómina, siempre que el representante legal de la entidad certificara la necesidad del servicio, sus características y estableciera las condiciones de los productos o servicios a obtener. La norma establecía:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° del Decreto 1737 de 1998 modificado por el artículo 2° del Decreto 2209 de 1998, el cual quedará así:

Artículo 4°. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos periodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de «remuneración servicios técnicos» desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y para fiscales a cargo del empleador. En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle.

Posteriormente, el Decreto 1068 de 2015, "por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", en el Libro 2, Parte 8, Título 4°, "Medidas de austeridad del Gasto Público" se aplica a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público, diferentes de las entidades territoriales, compiló los desarrollos normativos implementados por el Decreto 1737 de 1998, incluidas las modificaciones realizadas por el artículo 2 del Decreto 2209 de 1998, modificado por el artículo 1 del Decreto 2785 de 2011. Este Decreto, en el artículo 2.8.4.1.1., indicó que: "Se sujetan a la regulación de este título, salvo en lo expresamente aquí exceptuando, los

organismos, entidades, entes públicos, y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público" (Art. 1 Decreto 1737 de 1998). En cuanto a su ámbito de aplicación en el nivel territorial, el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.8.4.1.2. estableció lo siguiente: "Medidas para las entidades territoriales. Las entidades territoriales adoptarán medidas equivalentes a las aquí dispuestas en sus organizaciones administrativas. (Art. 2 Decreto 1737 de 1998)". Esto implica que el Libro 2, Parte 8, Título 4° el Decreto 1068 de 2015, "Medidas de austeridad del Gasto Público" es aplicable directamente a los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas que financien sus gastos con recursos del Tesoro Público, diferentes de las entidades territoriales. En principio, no es aplicable a los establecimientos públicos, como el IDEA. Dicho lo anterior, es preciso indicar que el Decreto 1068 de 2015, en el artículo 2.8.4.4.6., establece unas reglas particulares para la suscripción de contratos de prestación de servicios personales "calificados" y "altamente calificados". Al respecto, este precepto normativo prescribe:

Artículo 2.8.4.4.6. Prohibición de contratar prestación de servicios de forma continua. Está prohibido el pacto de remuneración para pago de servicios personales calificados con personas naturales, o jurídicas, encaminados a la prestación de servicios en forma continua para atender asuntos propios de la respectiva entidad, por valor mensual superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad.

Parágrafo 1°. Se entiende por remuneración total mensual del jefe de la entidad, la que corresponda a este en cada uno de dichos periodos, sin que en ningún caso puedan tenerse en consideración los factores prestacionales.

Parágrafo 2°. Los servicios a que hace referencia el presente artículo corresponden exclusivamente a aquellos comprendidos en el concepto de "remuneración servicios técnicos" desarrollado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación, con independencia del presupuesto con cargo al cual se realice su pago.

Parágrafo 3°. De manera excepcional, para aquellos eventos en los que se requiera contratar servicios altamente calificados, podrán pactarse honorarios superiores a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad, los cuales no podrán exceder del valor total mensual de remuneración del jefe de la entidad incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.

En estos eventos el Representante Legal de la entidad deberá certificar el cumplimiento de los siguientes aspectos: 1. Justificar la necesidad del servicio personal altamente calificado. 2. Indicar las características y calidades específicas, altamente calificadas, que reúne el contratista para la ejecución del contrato, y 3. Determinar las características de los productos y/o servicios que se espera obtener.

Parágrafo 4°. Se entiende por servicios altamente calificados aquellos requeridos en situaciones de alto nivel de especialidad, complejidad y detalle.

(Art.4 Decreto 1737 de 1998, modificado por el Art .2 del Decreto 2209 de 1998, modificado por el art. 1 del Decreto 2785 de 2011).

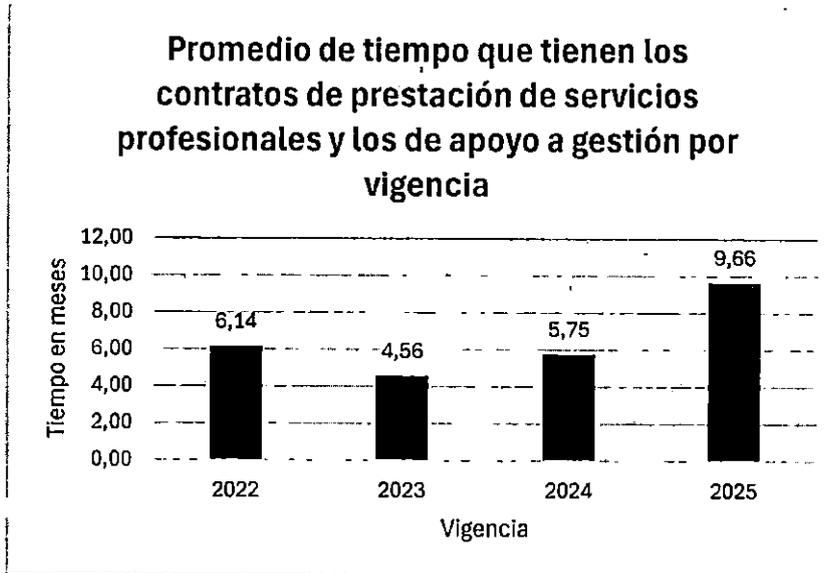
De lo prescrito, puede inferirse que existen dos categorías de contratos de prestación de servicios: los "calificados" y los "altamente calificados", indicando que uno u otro deberá atender el tope indicado en la norma. Para el caso de los contratos "calificados", no podrán exceder un valor superior a la remuneración total mensual establecida para el jefe de la entidad; y los "altamente calificados", no podrán estipular honorarios superiores al valor total mensual de la remuneración del jefe de la entidad, incluidos los factores prestacionales y las contribuciones inherentes a la nómina, relacionadas con seguridad social y parafiscales a cargo del empleador.

Si bien, este límite para la fijación honorarios por contratos de prestación de servicios aplica para las entidades del orden nacional, sirve de orientación y lineamiento para que los contratos de prestación de servicios profesionales que se suscriban por parte de los establecimientos públicos del orden territorial no superan los topes, teniendo en cuenta el salario de la gerente del IDEA.

3.1. Revisión del caso concreto: contratistas de prestación de servicios del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-

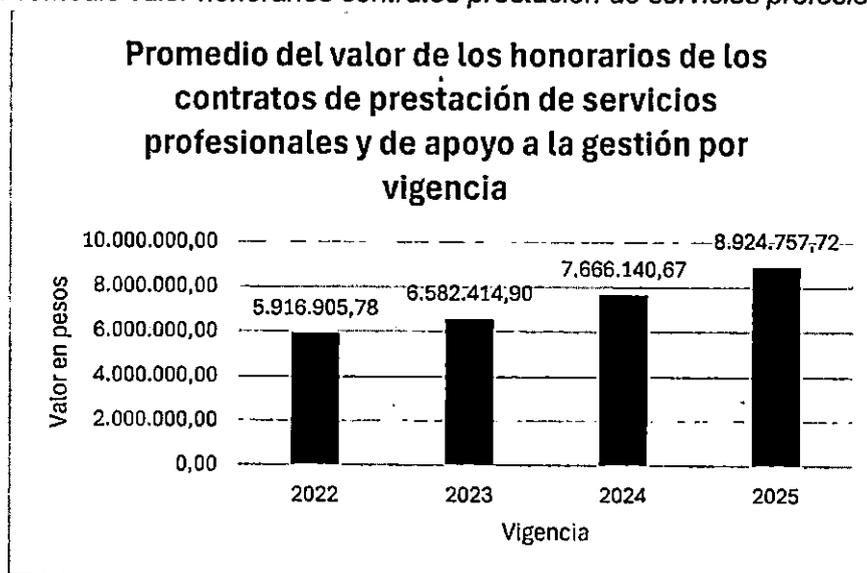
De acuerdo con lo expresado en los anteriores tópicos, es necesario una revisión de los contratos de prestación de servicios que ha suscrito el IDEA bajo las siguientes variables: i) promedio de tiempo (meses) que tienen los contratos de prestación de servicios –profesionales y de apoyo a la gestión- por vigencia; ii) promedio del valor de los honorarios de los contratos de prestación de servicios –profesionales y de apoyo a la gestión- por vigencia; iii) cantidad de contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por vigencia.

Ilustración 1. Promedio duración contratos prestación de servicios profesionales



Fuente: elaboración propia, tomada de reporte de contratos suministrada por Jurídica a corte de 30 de julio de 2025.

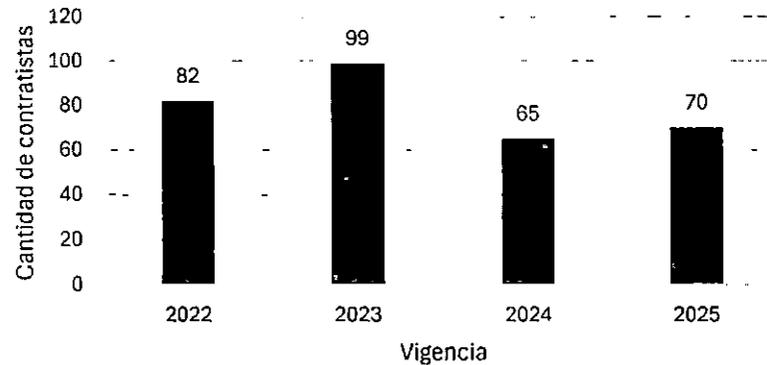
Ilustración 2 Promedio valor honorarios contratos prestación de servicios profesionales



Fuente: elaboración propia, tomada de reporte contratos suministrado por Jurídica a corte del 30 de julio de 2025.

Ilustración 3 Cantidad contratistas servicios profesionales y apoyo a la gestión por vigencia

Cantidad de contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por vigencia



Fuente: elaboración propia, tomada de reporte contratos suministrado por Jurídica a corte del 30 de julio de 2025.

Análisis de las variables

- En principio no está proscrito o prohibido la celebración de contratos de prestación de servicios, con la condición de que se cumpla con lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –EGCAP–, en las normas reglamentarias y en las decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.
- Se destaca que dentro del análisis se encontró que los honorarios mensuales de los contratistas de prestación de servicios no incumplen con la regla del Decreto 1068 de 2015 que, si bien no es aplicable a las entidades territoriales, son un lineamiento para tener en cuenta. De este modo, el promedio de los honorarios de los contratos de prestación de servicios por vigencia no incumple el lineamiento de que no sean superiores al salario de la representante legal.
- Se evidencia que en la última vigencia -2025- el promedio de duración de los contratos de prestación es alto con respecto a los demás periodos. En este sentido, es importante tener presente que la necesidad de suscribir contratos de prestación de servicios debe fundarse en la temporalidad y en la necesidad del servicio. Esto deberá tenerse en cuenta con respecto al Estudio de Cargas de Trabajo construido en el marco del Proyecto de Rediseño Institucional.

5. PROPUESTA DE DISEÑO

5.1 ESTRUCTURA DE PROCESOS, UN NUEVO MODELO DE OPERACIÓN (MOP)

En el marco del fortalecimiento del Modelo de Operación por Procesos del IDEA, los procesos de Gestión de la Tecnología de la Información, Talento Humano y Gestión Documental se consolidan como pilares estratégicos que articulan la innovación, el desarrollo institucional y la eficiencia operativa. Cada uno contará con objetivos y alcances actualizados que reflejan su aporte directo al cumplimiento de la misión, la sostenibilidad y la mejora continua.

En conjunto, estos tres procesos fortalecen la capacidad institucional del IDEA para responder a los retos de modernización, gestión del talento, seguridad de la información y administración del conocimiento, consolidando un modelo de operación más coherente, ágil y orientado a resultados.

Partiendo del análisis de opciones prioritarias para los procesos, la Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG), se presenta un nuevo mapa de procesos con las siguientes novedades:

En clave de procesos estratégicos. Teniendo en cuenta que son aquellos que incluyen aspectos relativos al establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, comunicación, disposición de recursos necesarios y revisiones por parte de la Alta Dirección del Instituto, se propone la transformación de dos (2) procesos que hoy se encuentran categorizados como procesos de apoyo a procesos estratégicos:

Gestión del Talento Humano.

El MIPG establece que el talento humano constituye el capital más valioso de las entidades públicas. Su adecuada gestión es un factor crítico de éxito para el cumplimiento de los fines estatales dada la naturaleza de establecimiento público y la generación de valor público.

Con la transformación de este proceso se espera generar mayores impactos en la eficiencia y en la transparencia por medio de una gestión del talento humano alineada con principios de mérito, formación continua y evaluación del desempeño que contribuya a mejorar la eficiencia operativa, la trazabilidad de decisiones y el cumplimiento de estándares en el sector financiero.

También es importante señalar que, en contextos de transformación digital, regulación financiera y exigencias de desarrollo territorial, el talento humano estratégico permite anticipar cambios,

innovar en procesos y fortalecer la capacidad de respuesta institucional a los retos y desafíos del sector.

Gestión de la Tecnología de Información.

Es necesario fortalecer un proceso estratégico de tecnología de información (TI) como clave para mejorar el desempeño institucional, garantizar la sostenibilidad operativa y generar ventajas competitivas. Aquí te explico por qué es tan importante, especialmente en el contexto

En clave de procesos de apoyo. Siendo aquellos que proveen los recursos y brindan el soporte necesario para el desarrollo de los procesos estratégicos, misionales y de evaluación, se propone crear un nuevo proceso derivado de Gestión Administrativa como proceso de apoyo:

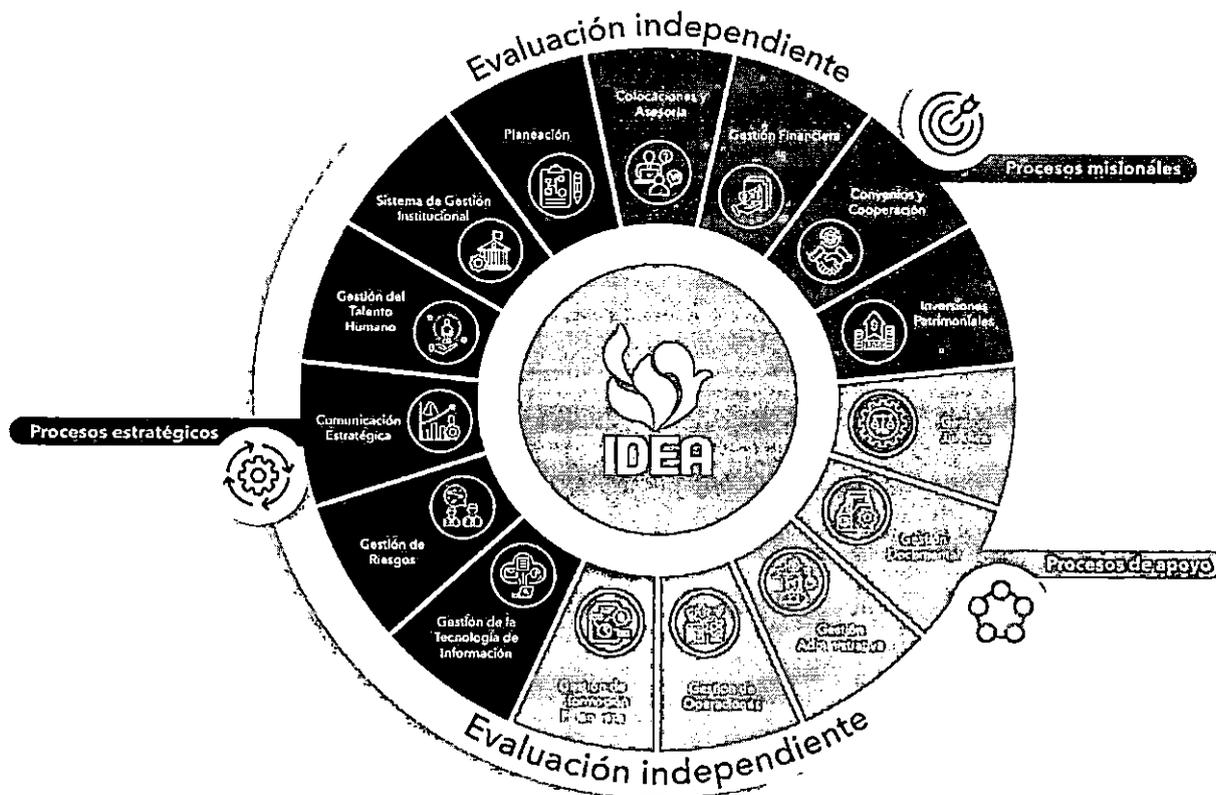
Gestión Documental.

El nuevo proceso de Gestión Documental deja de ser un procedimiento operativo dentro de la Gestión Administrativa para convertirse en un proceso independiente y transversal, con un enfoque más robusto, normativo y estratégico. Este cambio le otorga un rol central en la administración del conocimiento institucional, la gestión integral de la información física y digital, y la preservación de la memoria documental del Instituto. Con ello, se garantiza una mayor trazabilidad, transparencia y eficiencia en la gestión pública, alineando la gestión documental con las políticas nacionales de información, gobierno digital y valor público.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Ilustración 1 Propuesta de un nuevo Mapa de Procesos



Fuente: elaboración propia - Oficina de Planeación Estratégica

5.2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Proyecto de Resolución que adopta la Estructura Administrativa implica reconocer la doble naturaleza jurídica del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– como establecimiento público del orden departamental y como Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional (INFI). Esta condición significa que su estructura organizacional debe responder tanto a los principios generales de la función administrativa como a los requerimientos técnicos y normativos propios del sistema financiero público, lo que exige una configuración institucional especializada, dinámica y coherente con su objeto misional.

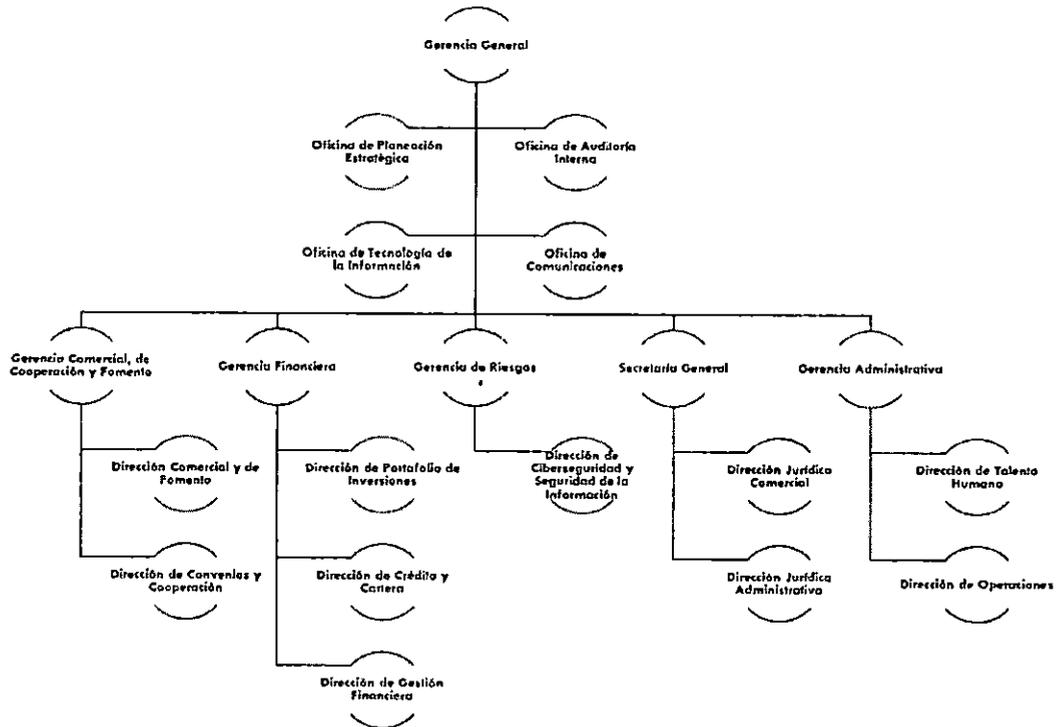
Se destaca la importancia de la desconcentración administrativa como mecanismo para distribuir funciones dentro de la entidad, diferenciando entre desconcentración funcional (por áreas internas) y territorial (por unidades externas). Esta reorganización busca fortalecer la capacidad operativa del IDEA, optimizando sus procesos internos y su articulación con actores regionales,

nacionales e internacionales. Además, se enfatiza que la Junta Directiva es la autoridad competente para definir la estructura orgánica, conforme con la Resolución 006 de 2014, “Por medio del cual se reforman los estatutos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–”, el cual establece en el Artículo 13: “[...] De las funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva del IDEA: [...] 7. Determinar la estructura orgánica del Instituto, mediante la creación de dependencias o unidades administrativas a que hubiere lugar y el señalamiento de sus funciones u objetivos por dependencias”.

La resolución corrige falencias de actos administrativos anteriores, como la Resolución 459 de 2023, que mezclaba indebidamente la estructura organizacional con el modelo de operación por procesos y la planta de personal. En tal sentido, establece la necesidad de separar formalmente estos componentes, respetando las competencias de la Gerencia General en materia de dirección operativa y gestión interna. Asimismo, se fundamenta en estudios técnicos, diagnósticos institucionales y procesos participativos que incluyeron aportes del Comité de Rediseño Institucional, empleados y ciudadanía.

Finalmente, se adopta una estructura organizacional con enfoque administrativo y funcional, basada en criterios de viabilidad financiera, factibilidad estructural y posibilidad normativa. Esta nueva configuración busca mejorar la eficiencia institucional, fortalecer la competitividad del IDEA frente a entidades públicas y privadas, y garantizar el cumplimiento de su objeto misional en favor del desarrollo de Antioquia. La resolución refleja un compromiso con la modernización, la transparencia y la gestión pública de calidad.

Organigrama de la nueva estructura administrativa propuesta:



Fuente: elaboración propia

A continuación, se expone los principales cambios:

Tabla de principales cambios en la estructura

Cambios en la estructura	Comentarios
<p>La Separación de la Dirección Jurídica en Dirección Jurídica Administrativa y Dirección Jurídica Comercial que dependen de la Secretaría General</p>	<p>Dirección Jurídica Administrativa</p> <p>Esta dirección responde a la necesidad de asegurar la legalidad, coherencia normativa y trazabilidad de los actos administrativos del Instituto. Su función principal es garantizar que las decisiones internas, los procesos disciplinarios en la etapa de instrucción, los actos contractuales administrativos, los reglamentos internos y las relaciones con entes de control se ajusten al marco jurídico vigente. Esta dirección adquiere una función de apoyo a la Secretaría General, así como demás dependencias en la elaboración de</p>



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

	<p>actos, conceptos y defensa jurídica ante organismos de control y autoridades jurisdiccionales.</p> <p>Dirección Jurídica Comercial</p> <p>La Dirección Jurídica Comercial se justifica por el carácter financiero del IDEA como INFI, que implica operaciones de crédito, administración de portafolios, convenios interadministrativos, cooperación internacional y relaciones contractuales con entidades públicas y privadas. Dicha dependencia se especializa en la estructuración jurídica de productos financieros, análisis de riesgos legales en operaciones de crédito, revisión de garantías, contratos de administración de recursos y convenios de cooperación. Su existencia permite una asesoría técnica especializada en derecho financiero, comercial, corporativo, contractual, diferenciada del enfoque administrativo, y garantiza seguridad jurídica en las relaciones con clientes, aliados estratégicos y entidades cooperantes.</p>
<p>Supresión de la Gerencia de las Tecnologías de la Información y la Dirección de Tecnologías de la Información, para dar paso a la Oficina de Tecnologías de la Información como dependencia que lidera un proceso estratégico del Instituto.</p>	<p>La Oficina de Tecnologías de la Información se justifica como una dependencia estratégica y transversal que permite al IDEA operar con eficiencia, seguridad y trazabilidad en sus procesos financieros, administrativos y misionales. Dado que el Instituto actúa como un ente financiero de fomento (INFI), su infraestructura tecnológica debe cumplir con estándares de calidad e interoperabilidad exigidos por el Estado colombiano y los entes de control, especialmente, en lo relacionado con la administración de recursos públicos, servicios de crédito, convenios interadministrativos y cooperación.</p>

	<p>Esta oficina articula la estrategia institucional con los lineamientos del Gobierno Digital, liderando la transformación tecnológica del Instituto. Su rol incluye la implementación de políticas TIC, la gestión de software financiero, la administración de servidores, el soporte a usuarios, y la promoción de soluciones digitales que fortalezcan la transparencia, la sostenibilidad y la innovación. Además, garantiza el cumplimiento de normas técnicas, la integridad de la información y la continuidad operativa, elementos críticos para una entidad que maneja recursos de terceros y opera en entornos de riesgo financiero.</p>
<p>Cambio en la Denominación de la Oficina de Control Interno a la Oficina de Auditoría Interna</p>	<p>La justificación para cambiar la denominación de "Oficina de Control Interno" a "Oficina de Auditoría Interna" en el Instituto se fundamenta en razones técnicas, estratégicas y normativas que buscan fortalecer el rol institucional de estas dependencias. En esta línea, el concepto de auditoría interna dimensiona un papel más amplio de dicha dependencia, pues no solo verifica el cumplimiento normativo, sino que acompaña la toma de decisiones, identifica riesgos y propone mejoras.</p>
<p>Cambio en la Denominación de la Gerencia Comercial y de Fomento a la Gerencia Comercial, de Cooperación y Fomento</p>	<p>El cambio de la Denominación se justifica en una dimensión más amplia que tiene en este momento, pues dicha dependencia engloba a dos Direcciones: i) la Dirección Comercial y de Fomento; y ii) la Dirección de Convenios y Cooperación.</p>
<p>La Dirección de Operaciones dependerá de la Gerencia Administrativa</p>	<p>La inclusión de la Dirección de Operaciones dentro de la Gerencia Administrativa responde a la necesidad de fortalecer una estructura funcional que articule los procesos de soporte logístico, administrativo y operativo del</p>

	<p>Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA–, en coherencia con su doble naturaleza como establecimiento público y como Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional.</p> <p>Dicha decisión se justifica en un criterio de funcionalidad y consistencia establecido en el estudio técnico de rediseño organizacional, que propone agrupar las dependencias según criterios misionales, estratégicos y de apoyo. La Dirección de Operaciones, al ser una dependencia de soporte clave, se alinea con la Gerencia Administrativa, contribuyendo a la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–, al fortalecimiento del autocontrol institucional y a la consolidación de una cultura organizacional orientada a resultados, eficiencia y mejora continua.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia.

5.3 PLANTA DE CARGOS

Sobre la planta de cargos, de acuerdo con el concepto 17501 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, se puede indicar que:

Planta Global. “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.”

Planta 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.”

Por lo anterior, se puede indicar que la planta de cargos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA es global, dado que responde a la organización del talento humano en la que los empleos no están asignados a una dependencia específica, sino que pertenecen al Instituto en su conjunto. Sus características son:

- Distribución. El jefe del organismo tiene la facultad de distribuir los cargos según las necesidades del servicio.
- Flexibilidad organizacional. Permite adaptar la distribución de personal a cambios en la estructura o prioridades institucionales.
- Agilidad en la gestión. Facilita movimientos internos sin necesidad de modificar la planta formalmente.

5.3.1 Modificación de la planta de personal por supresión y creación

En el marco del empleo público en Colombia, la transformación de un empleo mediante la supresión de un cargo existente y la creación de uno nuevo se denomina "**modificación de planta de personal por supresión y creación**". Este proceso está regulado por el Decreto 1083 de 2015 y por los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en concordancia con la Ley 909 de 2004.

Tabla 1 Modificación de planta por supresión/creación

No. de cargos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Uno (1)	Gerente	039	03	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Técnico	009	02	LNR	Directivo
Uno (1)	Profesional Universitario	219	04	CAR	Profesional
Cinco (5)	Técnico Operativo	314	02	CAR	Técnico
Quince (15)	Secretario	440	04	CAR	Asistencial
Veinticinco (25)	Supresiones propuestas				

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior se muestran veinticinco cargos que han sido propuestos como objeto de modificación por medio de supresión/creación, así:

Nivel Directivo

Un (1) Gerente código 039 de LNR asignado a la Gerencia de TI y Operaciones que se propone transformar en un Director de Tecnologías de la Información en línea directa de mando con Gerencia General.

Un (1) Director código 009 de LNR asignado a la Dirección de TI, es un cambio derivado de la nueva estructura administrativa propuesta, dado que ya no existiría la Gerencia de TI. En cambio de este se propone crear un Director código 009 de LNR para una nueva Dirección Jurídica Comercial que se ha sustentado en la nueva estructura administrativa propuesta.

Nivel Profesional

Un (1) Profesional Universitario código 219 grado 04 por un Profesional Universitario código 219 grado 03 que permitirá optimizar recursos en el nivel profesional, dado que es un empleo que no se ha provisto en los últimos dos años y se ha propuesto cambiar su perfil y su enfoque funcional dentro de la oficina de Planeación Estratégica.

Nivel Técnico

Cinco (5) empleos de Técnico Operativo código 314 ubicados así: dos (2) en la Gerencia Administrativa (Centro de Administración Documental), dos (2) en la Dirección Jurídica, uno (1) en la Dirección de Portafolio de Inversiones. Estos se modificarían por Técnico Administrativo código 367 toda vez que la naturaleza de sus funciones y las cargas de trabajo analizadas permiten evidenciar que sus actividades son netamente administrativas. Este cambio se propone con el fin de darle pertinencia al empleo.

Nivel Asistencial

Quince (15) empleos de Secretario código 440 distribuidos en las diferentes dependencias y procesos se proponen como transformación en Auxiliares Administrativos código 407, toda vez que se requiere fortalecer su funcionalidad y generar mayor valor agregado.

5.3.2 Supresiones

Se propone la supresión de empleos del nivel Asistencial que para el cierre de la vigencia 2025 quedarían en vacancia definitiva, teniendo en cuenta que durante el estudio técnico se fortaleció la premisa de fortalecer el concepto de profesionalización de la planta, situación que fue observada desde la fase diagnóstica como recomendación:

“Es necesario la profesionalización de la planta, pues un porcentaje importante de esta se encuentra en empleos del nivel Asistencial, sumado a que los empleos deben corresponder a la naturaleza especial del IDEA no solo como establecimiento público, sino como Instituto de Fomento y de Desarrollo Regional. Es decir, como una institución que tiene dentro su objeto y su misión funciones financieras y de crédito”. Evidencia de ello, es que su planta de personal la segunda mayor participación es el nivel Asistencial con el 37%.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Tabla 2 Supresiones propuestas

No. de cargos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Tres (3)	Secretario	440	04	CAR	Asistencial
Tres (3)	Supresiones propuestas				

Fuente: elaboración propia.

5.3.3 Creaciones

Producto del análisis de las necesidades en la prestación del servicio, del análisis de cargas de trabajo, del análisis de la contratación de servicios personales, y de la nueva estructura propuesta, se proponen las siguientes creaciones:

Tabla 3 Creaciones propuestas

No. de cargos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Uno (1)	Director Técnico	009	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Jefe de Oficina	006	01	LNR	Directivo
Tres (3)	Profesional Universitario	219	04	CAR	Profesional
Ocho (8)	Profesional Universitario	219	03	CAR	Profesional
Seis (6)	Profesional Universitario	219	01	CAR	Profesional
Quince (15)	Auxiliar Administrativo	407	03	CAR	Asistencial
Seis (6)	Técnico Administrativo	367	01	CAR	Técnico
Dos (2)	Auxiliar de Servicios Generales	470	02	CAR	Asistencial
Cuarenta y dos (42)	Creaciones propuestas				

Fuente: elaboración propia.

Nuevos empleos

La tabla anterior presenta 42 creaciones, de las cuales 18 obedecen a nuevos empleos así:

Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio
Director Técnico	009	01	LNR	Despacho Dirección Jurídica.	Limitante jurídica en materia de facultad disciplinaria, se requiere para la instancia de



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio
					apelación en la fase de instrucción en el proceso disciplinario.
Profesional Universitario	219	04	CAR	Inversiones patrimoniales y Gobierno Corporativo. Gerencia Financiera	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	04	CAR	Riesgos ambientales. Gerencia de Riesgos	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	04	CAR	Riesgos financieros Gerencia de Riesgos	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	Gestión de operaciones. Dirección de Operaciones. Hallazgo de la Revisoría Fiscal donde evidencian riesgo a la entidad por desarrollo de actividades críticas (manejo de recursos y portales bancarios) o misionales en cabeza de contratistas.	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	Analista de datos y proyección modelos de inversión. Dirección Portafolio de Inversiones	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	Presupuesto Dirección de Gestión Financiera	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	Activos inmobiliarios Gerencia Administrativa Comercialización bienes en dación de pago avaluados en de 410.000 millones en bienes inmuebles.	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	Activos inmobiliarios Gerencia Administrativa	Necesidad del servicio.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio
				Comercialización bienes en dación de pago avaluados en de 410.000 millones en bienes inmuebles.	
Profesional Universitario	219	03	CAR	Bienestar laboral y Fondo de vivienda Dirección de Talento Humano.	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	03	CAR	SGSST Dirección de Talento Humano.	Requerimiento normativo. Decreto 1072 de 2015 Gobierno Nacional y Resolución 0312 de 2019. Establece requerimiento de contar con profesional con licencia.
Profesional Universitario	219	01	CAR	Analista de datos y garantías. Dirección de Crédito y Cartera. Incremento en créditos (1.1 B a 1.4 B), únicamente se cuenta con 2 profesionales en la dependencia para esta actividad, actualmente se ejecuta actividad misional con contratistas.	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	01	CAR	Transversal Secretaría General	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	01	CAR	Gestión Documental Gerencia Administrativa Requerimiento normativo. Resolución 629/2018 DAFP. Establece requerimiento de personal profesional, la entidad solo cuenta	Normativo.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio
				con 2 técnicos para toda la gestión documental.	
Profesional Universitario	219	01	CAR	Convenios. Incremento en captación y colocación (De 809 MM a 1.4 B), únicamente se cuenta con 10 profesionales para estas actividades misionales que se ejecutan actualmente con 11 contratistas.	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	01	CAR	Servicios administrativos	Necesidad del servicio.
Profesional Universitario	219	01	CAR	Servicios inter-operatividad y banca virtual	Necesidad del servicio.
Técnico Administrativo	367	01	CAR	Reportería e informes plataformas	Necesidad del servicio.

Fuente: elaboración propia.

5.3.4 Planta global

El escenario de planta ideal propuesta por el estudio técnico que incorpora 42 creaciones, 22 supresiones es de 174 empleos.

Tabla 4 Planta global

No. de Empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
DESPACHO DE GERENCIA GENERAL					
Uno (1)	Gerente General	050	04	LNR	Directivo
Uno (1)	Asesor	105	01	LNR	Asesor
Uno (1)	Secretario Ejecutivo	425	04	LNR	Asistencial
Uno (1)	Auxiliar Administrativo	407	03	LNR	Asistencial
Uno (1)	Conductor	480	02	LNR	Asistencial
Cinco (5)	Empleos en Gerencia General				
PLANTA GLOBAL					



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

No. de Empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Uno (1)	Secretario General de Entidad Descentralizada	054	03	LNR	Directivo
Cuatro (4)	Gerente	039	03	LNR	Directivo
Uno (1)	Jefe de Oficina	006	03	PER	Directivo
Cinco (5)	Director Operativo	009	02	LNR	Directivo
Dos (2)	Director Técnico	009	01	LNR	Directivo
Dos (2)	Director Administrativo	009	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Financiero	009	01	LNR	Directivo
Tres (3)	Jefe de Oficina	006	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Profesional Especializado	222	05	CAR	Profesional
Cuarenta y tres (43)	Profesional Universitario	219	04	CAR	Profesional
Treinta y uno (31)	Profesional Universitario	219	03	CAR	Profesional
Cinco (5)	Profesional Universitario	219	02	CAR	Profesional
Seis (6)	Profesional Universitario	219	01	CAR	Profesional
Seis (6)	Técnico Administrativo	367	01	CAR	Técnico
Cuatro (4)	Técnico Operativo	314	01	CAR	Técnico
Uno (1)	Secretario Bilingüe	420	04	CAR	Asistencial
Veintidós (22)	Auxiliar Administrativo	407	03	CAR	Asistencial
Trece (13)	Auxiliar Administrativo	407	04	CAR	Asistencial
Uno (1)	Auxiliar Administrativo	407	02	CAR	Asistencial
Seis (6)	Auxiliar de Servicios Generales	470	02	CAR	Asistencial
Seis (6)	Conductor	480	02	CAR	Asistencial
Cinco (5)	Auxiliar de Servicios Generales	470	01	CAR	Asistencial
169	Empleos en Planta Global				
174	Total Empleos en Planta				

Fuente: Elaboración propia.

5.4 ESCALA SALARIAL

Para las condiciones de tiempo analizadas por el estudio técnico de escala salarial, se encuentran que en los casos en que los empleos hayan sido reclasificados a un grado cuyo salario sea inferior, se garantizará a los servidores sus derechos en materia salarial por medio de un esquema de salario personalizado, en atención al principio de protección de los derechos laborales adquiridos. Esta medida tiene como propósito preservar las condiciones remunerativas consolidadas durante la relación laboral, evitando desmejoras y asegurando la equidad, la progresividad y la seguridad jurídica en la gestión del talento humano institucional.

Tabla 5 Servidores públicos con salario personalizado ante la nueva escala salarial

No.	Nombre completo	Documento de Identidad	Nomenclatura
1	FRANKLIN HELI FORERO QUIROZ	15511698	Profesional Universitario 219-02
2	LUZ ENIT ARIAS RESTREPO	21529948	Profesional Universitario 219-02
3	MAURICIO CASTAÑO GRAJALES	8104977	Profesional Universitario 219-02
4	SANDRA MILENA ALVAREZ ESTRADA	43637895	Profesional Universitario 219-02
5	JAQUELINE MEDRANO MONTOYA	32242927	Profesional Universitario 219-02
6	PABLO ANDRÉS BARRERA BOLAÑOS	1017172943	Profesional Universitario 219-03
7	BLANCA CECILIA VIVAS MOSQUERA	37001104	Profesional Universitario 219-03
8	FABIAN DE JESUS JIMENEZ ARIAS	71689518	Auxiliar Administrativo 407-03 C
9	ANA MARY LUZ FRANCO PUERTA	39212334	Auxiliar Administrativo 407-03
10	LUIS GERMAN MARIN POSADA	98543748	Auxiliar Administrativo 407-03 C

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la metodología aplicada de mínimos cuadrados, en este Proyecto de Rediseño Institucional se presenta la siguiente escala salarial.

GRADO	NIVEL DIRECTIVO	NIVEL ASESOR	NIVEL PROFESIONAL	NIVEL TÉCNICO	NIVEL ASISTENCIAL
01	\$ 12.171.451	\$ 11.193.625	\$ 6.313.477	\$ 4.476.166	\$ 3.022.312
02	\$ 13.171.451	-	\$ 7.383.606	-	\$ 3.492.126
03	\$ 17.227.336	-	\$ 8.453.735	-	\$ 3.961.940
04	FC \$ 19.050.333	-	\$ 9.523.865	-	\$ 4.431.754
05	-	-	\$ 10.593.994	-	-



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

Como consecuencia de lo anterior, se reclasifica el grado salarial de los siguientes empleos con ocasión de la nueva escala salarial que rige para el Instituto:

Nivel	Nomenclatura actual	Nomenclatura propuesta	No. de cargos
Directivo	Gerente	Jefe de Oficina 006-01	1
Directivo	Director Operativo 009-02	Director Operativo 009-01	3
Directivo	Director Financiero 009-02	Director Financiero 009-01	1
Directivo	Director Técnico 009-02	Director Técnico 009-01	1
Directivo	Director Administrativo 009-02	Director Administrativo 009-01	2
Directivo	Jefe de Oficina 006-02	Jefe de Oficina 006-01	2
Profesional	Profesional Especializado 222-04	Profesional Especializado 222-05	1
Profesional	Profesional Universitario 219-04	Profesional Universitario 219-03	2
Profesional	Profesional Universitario 219-03	Profesional Universitario 219-02	5
Profesional	Profesional Universitario 219-02	Profesional Universitario 219-03	6
Técnico	Técnico Operativo 314-02	Técnico Operativo 314-01	4
Técnico	Técnico Operativo 314-02	Técnico Administrativo 367-01	5
Asistencial	Auxiliar Administrativo 407-07	Auxiliar Administrativo 407-04	13
Asistencial	Secretario Ejecutivo 425-07	Secretario Ejecutivo 425-04	1
Asistencial	Secretario Bilingüe 425-07	Secretario Bilingüe 425-04	1
Asistencial	Auxiliar Administrativo 407-06	Auxiliar Administrativo 407-03	2
Asistencial	Auxiliar Administrativo 407-05	Auxiliar Administrativo 407-03	1
Asistencial	Auxiliar Administrativo 407-04	Auxiliar Administrativo 407-03	5
Asistencial	Secretario 440-04	Auxiliar Administrativo 407-03	15
Asistencial	Auxiliar Administrativo 407-03	Auxiliar Administrativo 407-02	1
Asistencial	Celador 477-03	Auxiliar de Servicios Generales 470-02	2
Asistencial	Auxiliar de Servicios Generales 470-03	Auxiliar de Servicios Generales 470-02	4
Asistencial	Conductor 480-03	Conductor 480-02	7
Asistencial	Auxiliar de Servicios Generales 470-02	Auxiliar de Servicios Generales 470-01	5
Total empleos reclasificación salarial			90

ESCALA SALARIAL: COMPETENCIA DE LA JUNTA DIRECTIVA

Este concepto que hace parte de la Propuesta de Diseño consiste en determinar si la Junta Directiva del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- es competente para fijar las remuneraciones salariales de los servidores públicos que trabajan en la entidad. En este orden de ideas, se establecen los siguientes elementos a considerar: i) Régimen salarial de los servidores públicos; ii) Competencias del Gobierno Nacional y las asambleas departamentales para expedir normas sobre las remuneraciones de los servidores públicos.

Iniciando por las normas de rango constitucional, la Constitución Política de 1991 dispone, en su artículo 122, que: “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (cursiva fuera del texto original). Así mismo, la Constitución establece, en el literal e del numeral 19 del artículo 150, que la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos —así como de los miembros del Congreso Nacional y las Fuerzas Públicas— es competencia del Gobierno Nacional. Sin embargo, el Gobierno debe seguir las normas generales, objetivos y criterios que establezca el Congreso de la República.

En cuanto a las entidades del orden departamental, la Constitución determina, en los artículos 300, numeral 7, y 313, numeral 6, que a las asambleas departamentales y los concejos municipales, respectivamente, les corresponde, por medio de ordenanzas y acuerdos, según el caso, determinar las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo público.

Esta competencia de las Asambleas departamentales tiene también sustento jurídico en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley 2200 de 2022, cuyo tenor literal prescribe: “[...] Con aprobación del Gobierno departamental, las Juntas Directivas de los establecimientos públicos y de las empresas industriales determinarán las plantas de personal con sujeción a las normas que expidan las Asambleas sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de los empleos”. Cabe resaltar que esta norma, aunque se expide por las asambleas departamentales, es de exclusiva iniciativa del gobernador.

Continuando con las entidades descentralizadas del nivel departamental, el artículo 66 del Decreto Ley 1221 de 1986, “por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales”, faculta a las juntas directivas de los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del Estado con aprobación del gobierno departamental, determinar las plantas sus plantas de personal. Sin embargo, deben sujetarse a las normas expedidas por la Asamblea Departamental sobre la nomenclatura, clasificación y

remuneración de los empleos públicos . Es decir, en el momento de definir su organización en torno a la clasificación de los empleos y remuneración, las entidades descentralizadas deben tener en cuenta como su referencia lo dispuesto por la Asamblea Departamental.

De igual modo, hay que tener presente el régimen salarial, dispuesto por el gobierno nacional, quien debe seguir, en todo caso, los objetivos y criterios establecidos por el legislador. Al respecto, la Ley 4 de 1992 establece que el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, tanto del orden nacional como del territorial. En esta línea, el artículo 12 de esta ley dispone:

"ARTÍCULO 12.- El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

"PARÁGRAFO.- El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional".

Por su parte, el artículo 10° dispone que no tendrá efecto ninguna norma que contravenga lo establecido en la Ley o en los decretos del gobierno nacional en desarrollo de la misma. Debe interpretarse que esto contempla ordenanzas departamentales, así como acuerdos municipales que regulen asuntos salariales de los empleos públicos del respectivo territorio .

Para establecer este régimen salarial, el Gobierno Nacional contará con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, que, según el literal g del artículo 14 de la Ley 909 de 2004, fija las políticas de gestión de recurso humano al servicio del Estado en la rama ejecutiva del poder público en lo referente, entre otras cosas, al sistema salarial y prestacional. Este sistema normativo ha dado lugar a discusiones sobre la determinación del régimen salarial, pues hay quienes han considerado que las normas dispuestas al respecto por el Gobierno Nacional irían en contravía con la autonomía de las entidades territoriales.

La Corte Constitucional, al respecto, ha determinado que el texto constitucional prescribe la competencia del Gobierno para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, tanto nacionales como del orden territorial. Si bien las Asambleas Departamentales cuentan con potestades normativas al respecto, como la fijación de escalas salariales y los emolumentos de sus empleados, estas deben aplicarse dentro del rango establecido por el Gobierno Nacional al fijar los salarios máximos de los empleados públicos.

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que la junta directiva de cada entidad descentralizada del orden departamental puede fijar autónomamente el régimen salarial de sus empleados públicos, siempre que respete los límites máximos fijados por el Gobierno Nacional, así como los criterios que este establezca para ello.

Según esta Corporación: "El límite máximo salarial de todos los servidores públicos de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados por servicios, es establecido por el gobierno guardando equivalencias con cargos similares del orden nacional, de manera que aquéllas no pueden desbordar ese marco".

En cuanto a normas departamentales recientes, la Ordenanza No. 09 de 2024, expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, que fija las escalas salariales de los empleos públicos, determina en el párrafo 1 de su artículo 3 que: "La escala salarial que se fija en este artículo podrá ser adoptada por las entidades descentralizadas, adscritas o vinculadas, en el cumplimiento de su autonomía y régimen propio". (énfasis fuera de texto). Esto remite a la autonomía administrativa de las entidades del sector descentralizado por servicios, concepto que puede usarse como argumento favorable para la Junta Directiva del Instituto para el Desarrollo de Antioquia en lo referente a la fijación de su propio régimen salarial.

Sin embargo, la Ordenanza 13 de 1964, "Por la cual se crea el Instituto para el Desarrollo de Antioquia" establece en el artículo 10: "[...] Son funciones principales de la Junta: a) – Crear los empleos que juzgue necesarios, señalarles funciones y remuneración ajustándose a la nomenclatura y escala de salarios que rija para el personal al servicio del Departamento, salvo los casos no contemplados en las ordenanzas y con respecto a los cuales puede fijar asignaciones mientras la Asamblea provee lo conducente y hacer los nombramientos correspondientes. La Junta podrá, sin embargo, delegar en el Gerente la facultad de hacer ciertos nombramientos de empleados;" (énfasis fuera de texto) De igual modo, en la Resolución de Junta Directiva N. 006 del 2014 del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, en el 13 concretamente su numeral tercero dispone: "[...] De las Funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva del IDEA: [...] Crear, suprimir y modificar cargos, con sujeción a las normas legales y señalarles funciones". La asignación salarial de los servidores será fijada consultando las políticas establecidas a nivel Departamental sobre la materia. De igual modo, el artículo 20 de la precitada Resolución prescribe: "[...] Del régimen salarial. La asignación salarial de los servidores será fijada por la Junta Directiva, consultando las políticas establecidas a nivel Departamental sobre la materia".

En principio, se presenta una contradicción aparente, entre lo fijado por la Ordenanza Departamental 09 de 2024 y lo dispuesto en la normatividad interna del IDEA, en especial, por la Ordenanza 13 de 1964 que establece que hay que sujetarse a las escalas de salarios que rige para el Departamento de Antioquia. Ahora bien, con respecto a la Resolución 006 de 2014 no se presenta una contradicción, porque atiende a la necesidad que las entidades descentralizadas por servicios atiendan a las políticas salariales del Departamento, sin que implique ello, la sujeción en estricto sentido, a la escala salarial del Departamento de Antioquia.

En este problema jurídico derivado de una contradicción, se considera pertinente hacer un análisis y discusión con las áreas competentes de la Gobernación de Antioquia, a fin de determinar la competencia para fijar la escala salarial del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, teniendo en cuenta que este es una entidad descentralizada, es decir, tiene autonomía administrativa y financiera.

1.1 MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES

5.5.1. PRINCIPIOS DEL MANUAL DE FUNCIONES

El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales se rige bajo los siguientes principios:

- a. **Actualidad.** El manual es un instrumento de gestión que permite atender necesidades actuales o venideras en la organización. Con tal propósito, se hacen las correspondientes actualizaciones para atender oportunamente los cambios normativos y organizacionales a que haya lugar.
- b. **Armonización interna.** Es un instrumento que facilita el cumplimiento del plan estratégico institucional, los procesos y procedimientos, los planes operativos y las metas y funciones de la entidad pública.
- c. **Correspondencia externa.** El contenido refleja los cambios del ordenamiento normativo, las políticas públicas, los planes de desarrollo, los programas de gobierno y los lineamientos o estrategias sectoriales.
- d. **Objetividad.** La conformación es el resultado de la aplicación de instrumentos y herramientas técnicas, con estándares para su construcción e implementación para responder a necesidades generales de la entidad y no a necesidades particulares de sus agentes.
- e. **Integralidad.** Se incluyen todos los empleos de planta de la entidad pública. No está prevista la existencia jurídica de empleos públicos que no estén incluidos en el manual.
- f. **Unidad.** En los órganos o entidades públicas en que se disponga la conformación de diferentes plantas de empleos, se tendrá un manual para cada una.
- g. **Gestión por resultados.** El manual está orientado a la generación de productos y servicios de la dependencia y de la entidad, con estándares de calidad.
- h. **Desarrollo de competencias y capacidades.** Está orientado al desarrollo de competencias y capacidades de los servidores públicos y propende por el cumplimiento y fortalecimiento de los objetivos y metas institucionales.

5.5.2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES

El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales es un acto administrativo de carácter general y abstracto, que tiene como finalidad ser un mecanismo de organización administrativa dentro de las entidades públicas. Al respecto, puede destacarse que este tipo de actos es una manifestación del principio de legalidad, esto es, el cumplimiento en estricto sentido de las funciones que deben desempeñar los empleados públicos dentro de una entidad pública⁴². De igual manera, este tipo de actos posibilita el diseño de la estructura organizacional a nivel global, lo que conduce a decidir aspectos como la cantidad, la naturaleza y el contenido funcional de los empleos requeridos, con su clasificación.

Esta forma de estructura permite comprender la existencia de planta de personal que puede concebirse como la determinación, tanto cualitativa como cuantitativa, de los empleos públicos que integran una entidad a efectos de cumplir los fines constitucionales y legales. La consagración constitucional de esta noción y las características básicas del empleo público, que están regulados en los artículos 122, inciso 1.º, y 125, inciso 3, que prescriben:

[...] Artículo 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente

[...] Artículo 125. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes [...]

El concepto de empleo público fue regulado en la Ley 909 de 2004, cuyo artículo 19 caracteriza esta institución como el «núcleo básico de la estructura de la función pública», entendiendo que se trata tanto del conjunto de funciones, tareas y responsabilidades asignadas a una persona, como de las competencias necesarias para ejercerlas, todo lo cual debe propender por un fin que es la realización de los planes de desarrollo y de los fines estatales⁴³. Teniendo en cuenta esta noción, se aludan a dos tópicos para comprender la estructura del Manual Específico de Funciones y Competencias y Laborales del Instituto: i) Estructura básica del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales y la elaboración de funciones; ii) La determinación de los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas de los diferentes empleos públicos del Instituto.

⁴² CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 de octubre de 2019. Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00722-00(3233-16). C.P. William Hernández Gómez.

⁴³ *Ibidem*.

5.5.3. JUSTIFICACIÓN DE MODIFICACIÓN MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES

La modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– responde a un proceso integral de rediseño institucional orientado a fortalecer la eficiencia organizacional, optimizar los procesos misionales y garantizar una adecuada distribución de competencias. Esta actualización se justifica en un estudio técnico que propone una estructura organizacional más dinámica, funcional y alineada con los principios de eficacia, viabilidad financiera y coherencia normativa, en concordancia con las disposiciones del Decreto 1083 de 2015 y demás normas aplicables al empleo público.

Entre los cambios más relevantes se encuentra la incorporación de nuevos cargos, la redefinición de perfiles y la actualización de requisitos y competencias, a fin de asegurar la coherencia entre la estructura organizacional, los objetivos institucionales y el marco legal vigente. Asimismo, se incluye el cambio de denominación de la “Oficina de Control Interno” por “Oficina de Auditoría Interna”, en línea con estándares internacionales de auditoría y con el propósito de fortalecer su rol estratégico, preventivo y técnico dentro del sistema de control interno, sin modificar sus funciones esenciales ni su base legal.

El proceso de modificación se desarrolló con base en los principios de participación, transparencia y legalidad, incluyendo espacios de consulta con la ciudadanía y las organizaciones sindicales, así como la publicación del proyecto normativo y la recepción de observaciones. El Proyecto de Resolución incorpora como anexos la matriz de observaciones ciudadanas, los conceptos técnicos y jurídicos de soporte, y la propuesta de diseño organizacional, consolidando así una reforma institucional, que pretende modernizar la gestión pública del IDEA y mejorar su capacidad de respuesta frente a los desafíos del desarrollo regional. En tal sentido, se presenta a continuación una justificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales:

Tabla 6 principales cambios en la estructura

Cambios en el Manual Específico de Funciones	Comentarios
La Separación de la Dirección Jurídica en Dirección Jurídica Administrativa y Dirección Jurídica Comercial que dependen de la Secretaría General	<p>Ante el cambio de estructura en dos Direcciones Jurídicas dentro del Instituto, se hace necesario separar la ficha del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Profesional Universitario 219-04 así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Profesional Universitario 219-04 – Dirección Jurídica Administrativa – Gestión Jurídica Administrativa



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

	-- Profesional Universitario 219-04 – Dirección Jurídica Comercial – Gestión Jurídica Comercial
La asignación de funciones al Jefe de Oficina de Tecnologías de la Información	<p>La Oficina de Tecnologías de la Información se justifica como una dependencia estratégica y transversal que permite al IDEA operar con eficiencia, seguridad y trazabilidad en sus procesos financieros, administrativos y misionales. Dado que el Instituto actúa como un ente financiero de fomento (INFI), su infraestructura tecnológica debe cumplir con estándares de calidad e interoperabilidad exigidos por el Estado colombiano y los entes de control, especialmente, en lo relacionado con la administración de recursos públicos, servicios de crédito, convenios interadministrativos y cooperación.</p> <p>En este sentido, se requiere que dicha oficina sea liderada por un Jefe de Oficina que dependa de forma directa del nominador o representante legal del Instituto, como lo contempla el artículo 2.2.35.4. del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el Decreto 415 de 2016. Dicha relación implica que el liderazgo TIC debe tener autonomía técnica y capacidad de incidencia, reportando directamente al máximo nivel jerárquico.</p>
El ajuste del Profesional Universitario 219-03 de la Oficina de Tecnologías de la Información.	Ante la supresión de la Gerencia de TI y Operaciones y la Dirección de TI y su transformación en la Oficina de Tecnologías de la Información, es pertinente el ajuste de las funciones del Profesional Universitario 219-03, teniendo en cuenta que sus funciones están vinculadas a la necesidad de que su proceso es estratégico.
Ajuste en las funciones de la Gerencia Administrativa, se hace necesario el ajuste de las funciones del Gerente 039-03 -Gerente Administrativo.	El Gerente Administrativo tendrá de sus funciones coordinar a la Dirección de Operaciones, responde a un criterio de funcionalidad establecido en el estudio técnico de rediseño organizacional, que propone agrupar las dependencias según criterios misionales, estratégicos y de apoyo.



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FINANCIERO DE LA PLANTA PROPUESTA

Comparativo de costos planta actual vs planta propuesta.

Tabla 7 Movimiento mensual en los cargos en la planta propuesta

PANEL A. SUPRESIONES				
Dependencia	Nivel	Denominación	Grado	Salario + Factor Prestacional
Dirección Comercial	Asistencial	Secretario	4	6.355.621
Gerencia Administrativa	Asistencial	Secretario	4	6.355.621
Dirección de Portafolio de Inversiones	Asistencial	Secretario	4	6.355.621
Dirección de TI	Directivo	Director Técnico	2	21.492.348
Gerencia de TI y Operaciones	Directivo	Gerente	3	30.420.030
Total		5 Cargos		70.979.241

PANEL B. CREACIONES				
Dependencia	Nivel	Denominación	Grado	Salario + Factor Prestacional
Dirección Jurídica Comercial	Directivo	Director Técnico	1	21.492.346
Oficina de Tecnologías de Información	Directivo	Jefe de Oficina	1	21.492.348
Dirección de Operaciones	Profesional	Profesional Universitario	1	11.148.338
Dirección de Convenios y Cooperación	Profesional	Profesional Universitario	1	11.148.338
Gerencia Administrativa	Profesional	Profesional Universitario	1	14.927.605
Dirección de Crédito y Cartera	Profesional	Profesional Universitario	1	11.148.338
Secretaría General	Profesional	Profesional Universitario	1	11.148.338
Secretaría General	Profesional	Profesional Universitario	1	11.148.338
Dirección de Operaciones	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Dirección de Portafolio de Inversiones	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Dirección de Gestión Financiera	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Gerencia Administrativa	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Gerencia Administrativa	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Dirección de Talento Humano	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Dirección de Talento Humano	Profesional	Profesional Universitario	3	14.927.605
Gerencia de Riesgos	Profesional	Profesional Universitario	4	16.817.241
Gerencia de Riesgos	Profesional	Profesional Universitario	4	16.817.241
Gerencia Financiera	Profesional	Profesional Universitario	4	16.817.241
Oficina de Auditoría Interna	Técnico	Técnico Administrativo	1	7.904.014
Total		19 Cargos		276.502.961



IDEA
Instituto para el
Desarrollo de Antioquia

PANEL C. RECLASIFICACIONES							
Nivel	Anterior			Nuevo			Número Empleos
	Denominación	Grado	Salario + FP	Denominación	Grado	Salario + FP	
Directivo	Director Operativo	2	21.492.348	Director Operativo	2	23.258.148	2
Asistencial	Auxiliar Administrativo	7	7.693.946	Auxiliar Administrativo	4	7.825.591	1
Asistencial	Auxiliar Administrativo	4	6.355.621	Auxiliar Administrativo	3	6.995.994	5
Asistencial	Auxiliar Administrativo	3	5.839.538	Auxiliar Administrativo	2	6.166.396	1
Asistencial	Auxiliar de Servicios Generales	3	5.839.538	Auxiliar de Servicios Generales	2	6.166.396	4
Asistencial	Celador	3	5.839.538	Auxiliar de Servicios Generales	2	6.166.396	2
Asistencial	Conductor	3	5.839.538	Conductor	2	6.166.396	7
Profesional	Profesional Especializado	4	16.282.814	Profesional Especializado	5	18.706.875	1
Profesional	Profesional Universitario	2	13.037.971	Profesional Universitario	3	14.927.605	6
Profesional	Profesional Universitario	4	16.282.814	Profesional Universitario	3	14.927.605	1
Asistencial	Secretario	4	6.355.621	Auxiliar Administrativo	3	6.995.994	15
Subtotal			370.338.047			403.791.417	
Diferencia salarios (Nuevo - Anterior)						33.453.371	45 Cargos

PANEL D. AJUSTE DE ESCALA SALARIAL (INCREMENTOS)					
Nivel	Denominación	Grado	Núm. Empleos	Salario + FP Anterior	Salario + FP Nuevo
Profesional	Profesional Universitario	4	40	16.282.814	16.817.241
Profesional	Profesional Universitario	3	15	14.578.002	14.927.605
Subtotal				869.982.599	896.603.712
				Diferencia	26.621.113

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

El proceso de rediseño institucional se fundamenta en la necesidad de alinear la estructura organizacional con las nuevas exigencias misionales, estratégicas y operativas del Instituto, buscando fortalecer su capacidad técnica, optimizar la asignación de recursos humanos y asegurar la sostenibilidad financiera en el mediano plazo. El análisis comparativo entre la planta actual y la planta propuesta evidencia una transformación orientada a la eficiencia funcional y al fortalecimiento de la gestión pública.

En la planta actual, se identificaron cargos con funciones asistenciales y de apoyo que, si bien fueron relevantes en etapas previas del desarrollo institucional, hoy presentan duplicidades o limitaciones frente a las nuevas demandas de digitalización, control interno, gestión de riesgos, y fortalecimiento de áreas financieras y de inversión. En este sentido, se propone la supresión de cinco (5) cargos, correspondientes principalmente a niveles asistenciales y directivos de segundo orden, con un costo mensual total de \$70.979.241. Esta medida se enmarca en una estrategia de racionalización administrativa orientada a liberar recursos para fortalecer funciones de mayor impacto misional.

En contrapartida, la planta propuesta contempla la creación de diecinueve (19) cargos, principalmente en el nivel profesional universitario, distribuidos en dependencias estratégicas como la Dirección de Operaciones, Gerencia de Riesgos, Dirección de Gestión Financiera, Gerencia Administrativa, Secretaría General y Oficina de Tecnologías de la Información. La incorporación de estos cargos, con un costo mensual total de \$276.502.961, obedece al propósito de fortalecer la capacidad técnica, la gestión de proyectos, la planeación financiera y el control institucional, en consonancia con las funciones sustantivas del Instituto.

Adicionalmente, el estudio contempló reclasificaciones de 45 cargos existentes, con un efecto neto mensual de \$33.453.371, orientadas a actualizar las escalas de remuneración conforme a la complejidad funcional, la especialización requerida y la responsabilidad institucional de los puestos. Asimismo, se efectuó un ajuste general de escala salarial para 55 empleos del nivel profesional, generando un incremento mensual de \$26.621.113, con el objetivo de preservar la competitividad salarial y contribuir a la retención del talento humano altamente calificado.

Tabla 8. Resumen de costos de los movimientos

Costo Mensual	2025
Planta Actual	2.075.653.149
Supresiones	- 70.979.241
Creaciones	276.502.961
Reclasificaciones	33.453.371
Ajuste de Escala	26.621.113
Planta Propuesta	2.341.251.353
<i>Diferencia</i>	<i>265.598.204</i>
<i>Diferencia %</i>	<i>12,8%</i>

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

En conjunto, la planta propuesta representa un costo mensual proyectado de \$2.341 millones, frente a \$2.075 millones de la planta actual, lo que equivale a un incremento de \$265,6 millones mensuales (12,8%). Este aumento responde a un fortalecimiento institucional planificado, que mejora la capacidad técnica y reduce la dependencia de servicios contratados, especialmente en

áreas donde se prevé la eliminación de contratistas para compensar el efecto financiero del rediseño.

La propuesta, por tanto, no implica un aumento estructural del gasto, sino una reconfiguración del costo laboral hacia cargos permanentes y técnicos, que aseguran continuidad operativa, reducción de riesgos asociados a la tercerización y fortalecimiento de la gestión institucional a largo plazo.

1. COMPORTAMIENTO DEL COSTO DE LA PLANTA PROPUESTA EN EL MEDIANO PLAZO.

Para la proyección del impacto financiero del rediseño institucional dentro del horizonte 2025–2034, se establecieron los siguientes supuestos macroeconómicos, salariales y financieros, en coherencia con el marco fiscal nacional y las políticas salariales vigentes del sector público:

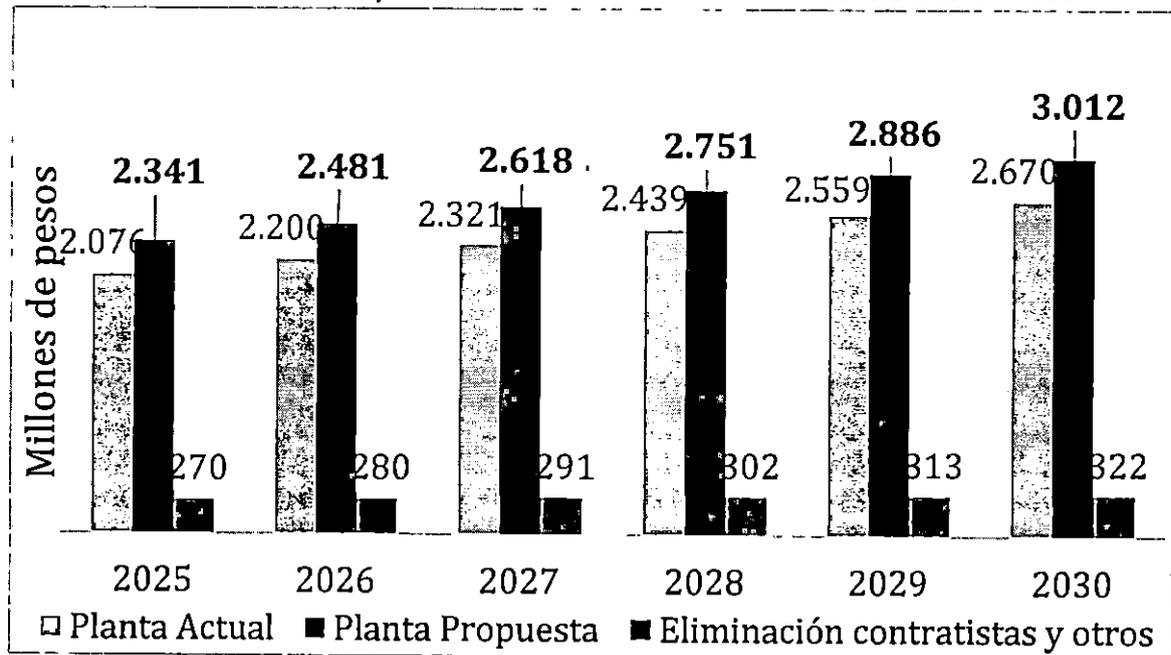
Inflación proyectada: Se considera una inflación al cierre de 2025 de 5,14%, consistente con las proyecciones de diferentes entidades financieras. A partir de 2026, se proyecta una reducción gradual hasta alcanzar el rango meta de inflación (4,07%) al cierre de 2026, llegando a la meta macroeconómica del 3% hacia el año 2030, la cual se mantiene estable para el resto del horizonte analizado.

Incrementos salariales:

- Para 2026, se incorpora el resultado de la negociación colectiva suscrita con los sindicatos del sector público, que establece un ajuste de IPC + 1,9 puntos porcentuales.
- Para 2027, se estima un aumento de IPC + 1,7 puntos, en línea con el comportamiento reciente de las negociaciones salariales en el ámbito estatal.
- A partir de 2028, se adopta un incremento promedio de IPC + 1,34 puntos, correspondiente al promedio histórico de los puntos adicionales sobre inflación que se reconocen en la fijación del salario mínimo.

Eficiencia del Gasto Público: Se incluye el efecto neto de realizar un ejercicio consistente de racionalización del gasto público estimado en \$269 millones mensuales promedio a partir de 2025, lo cual permite compensar parcialmente el incremento derivado del fortalecimiento de la planta de personal.

Ilustración 2. Comportamiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.



Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

El análisis del impacto fiscal del rediseño institucional muestra que el incremento inicial del gasto en personal, equivalente al 12,8% mensual respecto a la planta actual, se mantiene constante en términos relativos durante el horizonte proyectado (2025–2034). Dicho incremento corresponde al fortalecimiento de las capacidades técnicas, la profesionalización del personal y la reducción de la dependencia de contratistas, lo cual genera un equilibrio progresivo entre costo y productividad institucional.

Durante el periodo analizado, el costo mensual de la planta actual evolucionaría de \$2.075 millones en 2025 a \$3.164 millones en 2034, en línea con la inflación proyectada. En contraste, la planta propuesta alcanzaría \$2.341 millones en 2025 y \$3.569 millones en 2034, manteniendo la misma tasa de crecimiento anual.

Sin embargo, al considerar la eliminación de contratistas y otros costos asociados a la tercerización, que representan una reducción mensual promedio de \$269 millones, el impacto neto del rediseño resulta fiscalmente neutro a partir de 2027 y positivo en los años subsiguientes. Esto implica que, pese al incremento inicial del gasto en personal de planta, el Instituto no incrementa su gasto total en funcionamiento, sino que lo redistribuye hacia cargos permanentes y estratégicos, garantizando mayor eficiencia y control.



De esta manera, el Instituto asegura la sostenibilidad del rediseño dentro de su planeación financiera plurianual, en concordancia con los principios de eficiencia, economía y responsabilidad fiscal definidos en la Ley 819 de 2003 y el Decreto 1068 de 2015.



Tabla 9. Impacto del Rediseño en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Costo mensual

COSTO MENSUAL	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Planta Actual	2.075.653.149	2.199.557.517	2.321.423.573	2.439.322.191	2.558.957.721	2.670.075.636	2.786.018.638	2.906.996.245	3.033.227.078	3.164.939.246
Supresión	-70.979.241	-75.216.287	-79.383.631	-83.415.304	-87.506.372	-91.306.171	-95.270.970	-99.407.932	-103.724.534	-108.228.576
Creación	276.502.961	293.008.573	309.242.656	324.948.227	340.885.176	355.687.472	371.132.530	387.248.260	404.063.786	421.609.494
Reclasificación	33.453.371	35.450.341	37.414.461	39.314.637	41.242.806	43.033.698	44.902.355	46.852.155	48.886.621	51.009.431
Incremento	26.621.113	28.210.237	29.773.220	31.285.319	32.819.694	34.244.827	35.731.845	37.283.433	38.902.395	40.591.658
Planta Propuesta	2.341.251.353	2.481.010.382	2.618.470.279	2.751.455.069	2.886.399.025	3.011.735.462	3.142.514.397	3.278.972.161	3.421.355.346	3.569.921.253
Diferencia	265.598.204	281.452.865	297.046.706	312.132.878	327.441.304	341.659.825	356.495.759	371.975.916	388.128.268	404.982.007
Diferencia %	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%
Eliminación contratistas y otros	-269.500.000	-280.467.076	-291.238.359	-302.120.216	-312.882.180	-322.268.646	-331.936.705	-341.894.806	-352.151.650	-362.716.200
Diferencia	-3.901.796	985.789	5.808.347	10.012.663	14.559.124	19.391.180	24.559.054	30.081.109	35.976.618	42.265.807
Diferencia %	-0,2%	0,0%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

Tabla 10. Impacto del Rediseño en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Costo anual.

COSTO ANUAL	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Planta Actual	24.907.837.792	26.394.690.205	27.857.082.872	29.271.866.289	30.707.492.650	32.040.907.635	33.432.223.652	34.883.954.944	36.398.724.931	37.979.270.9
Supresión	-851.750.892	-902.595.445	-952.603.570	-1.000.983.644	-1.050.076.465	-1.095.674.057	-1.143.251.637	-1.192.895.184	-1.244.694.409	-1.298.742.9
Creación	3.318.035.538	3.516.102.877	3.710.911.871	3.899.378.718	4.090.622.106	4.268.249.661	4.453.590.356	4.646.979.123	4.848.765.431	5.059.313.9
Reclasificación	401.440.447	425.404.097	448.973.528	471.775.639	494.913.677	516.404.370	538.828.256	562.225.858	586.639.456	612.113.1
Incremento	319.453.350	338.522.849	357.278.641	375.423.826	393.836.329	410.937.929	428.782.134	447.401.190	466.828.743	487.099.9
Planta Propuesta	28.095.016.235	29.772.124.582	31.421.643.343	33.017.460.828	34.636.788.297	36.140.825.538	37.710.172.762	39.347.665.930	41.056.264.153	42.839.055.0
Diferencia	3.187.178.443	3.377.434.377	3.564.560.471	3.745.594.539	3.929.295.647	4.099.917.903	4.277.949.110	4.463.710.986	4.657.539.222	4.859.784.0
Diferencia %	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%	12,8%
Eliminación contratistas y otros	-3.234.000.000	-3.365.604.908	-3.494.860.309	-3.625.442.589	-3.754.586.162	-3.867.223.746	-3.983.240.459	-4.102.737.673	-4.225.819.803	-4.352.594.3
Diferencia	-46.821.557	11.829.469	69.700.162	120.151.950	174.709.485	232.694.157	294.708.651	360.973.314	431.719.419	507.189.6
Diferencia %	-0,2%	0,0%	0,3%	0,4%	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%	1,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

7. GLOSARIO

Los conceptos que se abordan en la actualización del manual específico de funciones y de competencias laborales, y durante las fases previa y de diagnóstico ejecutadas, se presentan en el siguiente glosario⁴⁴:

Actitudes

Disposición de actuar, sentir y pensar en torno a una realidad particular y concreta.

Aptitudes y habilidades

Características biológicas o aprendidas que permiten a una persona hacer algo mental o físico. Capacidad y potencialidad de la persona para realizar ciertas actividades.

Área del conocimiento

Agrupación de los programas académicos considerando cierta afinidad en los contenidos, en los campos específicos del conocimiento, en los de acción de la educación superior cuyos propósitos de formación llevan a la investigación o al desempeño de ocupaciones, profesiones y disciplinas.

Competencias

Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; esta capacidad está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.

Competencias funcionales

Se refieren a la capacidad real para desempeñar las funciones individuales de un empleo. Tienen relación con el desempeño o resultados concretos y predefinidos que el empleado público debe demostrar.

Competencias comportamentales

Conjunto de características de la conducta que se exigen como estándares básicos para el desempeño del empleo, atiende a la motivación, aptitudes, actitudes, habilidades y rasgos de personalidad.

⁴⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales v2 de 2018. Anexo 3: Glosario. pp. 30-31.

Conocimientos básicos o esenciales

Comprenden el conjunto de teorías, principios, normas, técnicas, conceptos y demás aspectos del saber que debe poseer y comprender quien esté llamado al desempeño del empleo para alcanzar los criterios de desempeño.

Disciplina académica

Una disciplina académica o un campo de estudio es una rama del conocimiento el cual es pensado o investigado en una escuela superior, un centro de estudios o una universidad.

Núcleo básico del conocimiento

División o clasificación de un área del conocimiento en sus campos, disciplinas y profesiones esenciales.

Propósito principal del empleo

Es un enunciado que identifica la razón de ser del empleo en términos de resultados.

Programa académico

Es el conjunto de cursos básicos, profesionales y complementarios y actividades teóricas, prácticas y teórico – prácticas integradas armónicamente mediante la interrelación de profesores, alumnos y recursos instrumentales, tendientes a lograr una formación en determinadas áreas del conocimiento y a la obtención de un título académico.

Programas de pregrado

Preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica, o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía.

También son programas de pregrado aquellos de naturaleza multidisciplinaria conocidos también como estudios de artes liberales, entendiéndose como los estudios generales en ciencias, artes o humanidades, con énfasis en algunas de las disciplinas que hacen parte de dichos campos. (art. 9 Ley 30 de 1992)

Valores

Corresponden a los principios de conducta, algunos son ética, responsabilidad, lealtad, sentido de pertenencia, adhesión a normas y políticas y orientación al servicio.

8. CONCLUSIONES

Del modelo de operación por procesos (MOP)

El proceso de Gestión de la Tecnología de la Información impulsa la transformación digital y la seguridad de los sistemas, mientras que el proceso de Talento Humano fortalece la cultura organizacional, el liderazgo y la gestión del conocimiento.

De la nueva estructura administrativa

La adopción de la nueva estructura administrativa y funcional del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– se constituye en un hito institucional que responde a la doble naturaleza jurídica del Instituto como establecimiento público y como Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional (INFI). Esta transformación no solo fortalece la capacidad operativa del IDEA, sino que también lo posiciona como un actor estratégico en el desarrollo territorial, alineado con los principios constitucionales de eficiencia, transparencia, coordinación y autonomía. Es importante señalar que la transformación administrativa a nivel de estructura genera la creación de la Dirección Jurídica Comercial, la Oficina de Tecnologías de la Información y la Dirección que depende de la Gerencia Administrativa desde un criterio de funcionalidad.

De la planta de cargos

La propuesta de planta genera dieciocho (18) nuevos empleos con perfiles y requisitos para el fortalecimiento de áreas clave de resultados que permitirá al Instituto contar con responsables que contribuyan a dinamizar el desarrollo organizacional, así como el cumplimiento de metas y objetivos trazados en sus políticas y líneas estratégicas.

Del manual específico de funciones y de competencias laborales

La modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del IDEA es avance en la consolidación de una estructura organizacional más eficiente, coherente y alineada con los retos del desarrollo regional. Este ajuste no solo responde a criterios técnicos y normativos, sino que también al compromiso institucional con la mejora continua, la transparencia en la gestión pública y la optimización de los recursos humanos como eje estratégico de transformación. En tal sentido, al incorporar nuevas dependencias, ajusta perfiles y actualiza competencias, el Instituto fortalece su capacidad operativa, sumado a que permite potenciar el cumplimiento misional, la innovación institucional y la generación de valor público en el territorio antioqueño.

De la escala salarial

La propuesta de escala salarial, así como el Manual de Valoración de Empleos se configuran como herramientas de gestión fundamental para el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–. Aunque el componente salarial es esencial para la motivación interna, también es

imprescindible prestar atención a otros aspectos relevantes, como la cultura organizacional y los modelos de liderazgo centrados en el talento humano, tal como lo recomienda el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG-. Estos elementos gestionados de manera coordinada proporcionarán una ruta estratégica que conduzca a la entidad hacia el liderazgo en procesos, la transformación organizacional y la mejora en la calidad de vida laboral, al mismo tiempo que se impulsa el desarrollo social, económico y científico en los ámbitos local, regional e internacional

Como resultado del análisis realizado en las diferentes mesas de trabajo de la Comisión Transitoria y Permanente, se procedió a la reclasificación de algunos empleos del Instituto, lo cual generó condiciones favorables para ciertos servidores. No obstante, en aquellos casos en que los empleos fueron clasificados en un grado inferior, se garantizará un esquema de salario personalizado, en atención al principio constitucional de protección de los derechos laborales adquiridos, con el fin de preservar las condiciones remunerativas consolidadas durante la relación laboral. En tal sentido, Diez (10) empleos se acogen al concepto de salario personalizado para la vigencia del estudio técnico en garantía de sus derechos salariales adquiridos.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto. LA ADMINISTRACIÓN DE SUELDOS Y SALARIOS. pp. 95. Editorial Padre e hijo editores ISBN: Mingobierno. 2da Edición, 1982.

ASOCIACIÓN DE INSTITUTOS DE FOMENTO Y CRÉDITO TERRITORIAL –ASOINFIS-. Sobre nosotros. Disponible en línea: <https://www.asoinfis.com/sobre-nosotros>. Consultado el 28 de agosto de 2024.

CÁMARA DE REPRESENTANTES. Proyecto de Ley 258 de 2018, "Por el cual "Por el cual se le determina un régimen especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo -INFIS-".

CÁMARA DE REPRESENTANTES. Proyecto de Ley 195C.2024, "Por el cual "Por el cual se le determina un régimen especial a los Institutos de Fomento y Desarrollo -INFIS-".

CASAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

CHIAVENTATO, Idalberto. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS. El Capital Humano de las Organizaciones. pp. 230-238. Mc Graw Hill. Disponible en <https://bibliotecadigital.fce.unam.edu.ar/bitstream/handle/bhp/565/Chiavenato%2012011%20Administracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de julio de 2018. Radicado: 11001-03-06000-2018-00092-00. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 20 de septiembre de 2018. Radicación número: 05001-23-33-000-2014-00351-01(4327-16). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 10 de octubre de 2019. Radicación número: 11001-03-25-000-2016-00722-00(3233-16). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 15 de julio de 2021. Radicación número: 73001-23-33-000-2016-00616-01(0047-18). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 14 de mayo de 2020. Radicado: 47001-23-33-000-2017-00088-01(5429-18). C.P. William Hernández Gómez.

CONSEJO DE ESTADO-Sección Segunda en la Sentencia de Unificación jurisprudencial con radicado Nro. 5001-23-33-000-2013- 01143-01(1317-16) SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 8 de septiembre de 2023. 05001233300020170195502 (1873-2020). C.P. Juan Enrique Bedoya Escobar.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-295 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 315 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-447 del 19 de septiembre de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-389 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-132 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. Régimen jurídico de la contratación estatal. 3° ed. Bogotá: Legis. 2016. p.76.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de diseño y rediseño institucional para entidades públicas del orden territorial. Bogotá: 2018.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales v2 de 2018. Anexo 3: Glosario.

GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México: UNAM, 2002.

HERNÁNDEZ MARÍN, Pedro Alfonso. Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia. Bogotá: Legis, 1999.p. 165.

MORALES ARRIETA, Juan Antonio y VELANDIA HERRERA, Néstor Fernando. SALARIOS: ESTRATEGIA Y SISTEMA SALARIAL O DE COMPENSACIONES. Valoración del puesto, definición. 64 y 65 p. Mc Graw Hill. Disponible en [https://www.academia.edu/35148449/SALARIOS Estrategias y Sistema Salarial o de Compensacion Morales Arrieta Juan Antonio](https://www.academia.edu/35148449/SALARIOS_Estrategias_y_Sistema_Salarial_o_de_Compensacion_Morales_Arrieta_Juan_Antonio)

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. Derecho Administrativo Laboral. Empleo público, sistema de carrera administrativa y derecho a la estabilidad laboral. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván. La teoría de la organización administrativa en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.