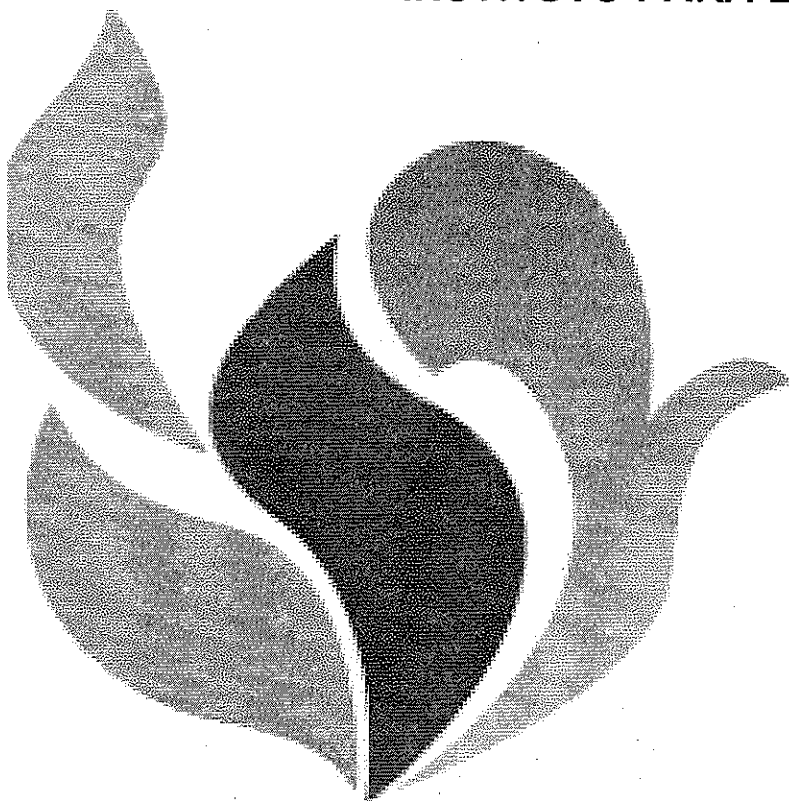


**PROPUESTA DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN
EN EL MARCO DEL ESTUDIO TÉCNICO DEL PROYECTO DE
REDISEÑO INSTITUCIONAL**

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

MEDELLÍN, JULIO DE 2026



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

GLORIA AMPARO MUÑOZ ARROYAVE
Directora Administrativa – Dirección de Talento Humano

LAURA GÓMEZ DUARTE
Jefe de Oficina – Oficina de Planeación Estratégica

REGINA TATIANA URÁN NAVARRO
Profesional Universitario - Dirección Jurídica Comercial

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

Julio de 2026

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	8
1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	9
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	35
3.1 LOS GRUPOS DE TRABAJO EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO	35
3.1.1 Conformación de los Grupos de Trabajo y la teoría de la organización administrativa	35
3.1.2 Competencia para la asignación de salarios y prestaciones sociales en los empleos del orden territorial	37
3.1.3 La creación de empleos profesionales con funciones de coordinación	39
3.2 IUS VARIANDI EN UN SENTIDO GENÉRICO	40
3.3 SUPRESIÓN E REINCORPORACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS	43
3.4 INCORPORACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS Y LA NOCIÓN DE EMPLEO EQUIVALENTE	48
3.5 LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DE LOS EMPLEOS – CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE EMPLEOS	51
3.6 ANÁLISIS DE EQUIVALENCIA ENTRE CELADOR 477-03 Y AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES 470-02	52
□ Proteger, custodiar, efectuar controles en el acceso y en el interior de los bienes inmuebles e instalaciones que se encuentren bajo su responsabilidad	53
3.7 LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO JOVEN Y LA NECESIDAD DE SU FORTALECIMIENTO Y CUMPLIMIENTO EN EL IDEA	55
3.8 EMPLEO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	59

3.9 ESTABILIDAD LABORAL EN EL MARCO DEL PROYECTO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL.....	67
3.8.1 Estabilidad laboral reforzada o absoluta.....	67
3.8.2. Estabilidad laboral relativa o impropia.....	71
3.8.3. Estabilidad laboral en el marco de la reestructuración, supresión o fusión de entidades.....	75
3.10 NECESIDAD DE FORTALECER LA GESTIÓN DE ACTIVOS INMOBILIARIOS..	78
4. FUNDAMENTACIÓN TÉCNICA DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL.....	82
4.1. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS TÉCNICO-MISIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN	82
4.2. EVALUACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	84
4.3. ESTUDIO DE CARGAS DE TRABAJO.....	87
4.4. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PERSONALES.....	88
4.5. REVISIÓN DEL CASO CONCRETO: CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA –IDEA-	93
5. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA DE DISEÑO	95
5.1. ESTRUCTURA DE PROCESOS, UN NUEVO MODELO DE OPERACIÓN (MOP).....	96
5.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	98
5.3. PLANTA DE CARGOS	101
5.3.1. Modificación de la planta de personal por supresión y creación	102
5.3.2. Supresiones	104
5.3.3. Creaciones.....	105
5.3.4. Planta global.....	109
5.4. ESCALA SALARIAL	111
5.5. RECLASIFICACIÓN DE EMPLEOS PÚBLICOS: MODIFICACIÓN DE PLANTA.....	113
5.6. MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES.....	119
5.6.1. Fundamentación teórica del manual de funciones.....	119
5.6.2. Insumos para elaborar el manual de funciones	120
5.6.3. Estructura y contenido del manual de funciones	120
6. IMPLEMENTACIÓN DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL	128
6.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	129

6.1.1. Análisis de las funciones relacionadas con PQRSFD y la Política de Atención al Ciudadano.....	129
6.1.2. Análisis de la función relacionada con la gestión de garantías que soportan las operaciones del Instituto.....	131
6.2. PLANTA DE CARGOS.....	131
6.2.1. Supresión definitiva.....	132
6.2.2. Supresiones por modificación.....	132
6.2.3. Creaciones por modificación.....	133
6.2.4. Creaciones de nuevos empleos.....	134
6.3. ESCALA SALARIAL	134
7. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DEL ESTUDIO TÉCNICO.....	135
7.1. VIABILIDAD JURÍDICA DEL ESTUDIO TÉCNICO.....	135
7.1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO.....	135
Ejercicio de la potestad regulatoria -Junta Directiva del IDEA-.....	135
Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas....	136
Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales: el ius variandi y la posibilidad de ajustar los manuales de funciones sin la desnaturalización del empleo.....	136
7.2. MARCO LEGAL DEL IDEA CON RESPECTO A LA REGLAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	139
7.3. PROPUESTA DE AJUSTE AL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES	162
7.4. SOCIALIZACIÓN CON ORGANIZACIÓN SINDICAL	163
8. OTROS CONCEPTOS JURÍDICOS PARA EL ENTENDIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES...	164
8.1. LA EXPERIENCIA PROFESIONAL: REGLAS Y PARTICULARIDADES PARA EL ENTENDIMIENTO DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES	164
9. ANÁLISIS DE IMPACTO FINANCIERO DE LA PROPUESTA DE DISEÑO	170
9.1. COMPARATIVO DE COSTOS PLANTA ACTUAL VS PLANTA PROPUESTA..	170
9.2. EFECTO DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL SOBRE LOS GASTOS GENERALES DEL INSTITUTO	171

9.3. COMPORTAMIENTO DEL COSTO DE LA PLANTA PROPUESTA EN EL MEDIANO PLAZO	173
10. RECOMENDACIONES.....	176
10.1. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	176
10.2. LA NECESIDAD DE AJUSTAR LOS PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES	176
10.3. RECOMENDACIONES PENDIENTES SOBRE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL	176
10.4. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL	177
10.5. SUPRESIÓN GRADUAL DE EMPLEOS ASISTENCIALES EN BÚSQUEDA DE CREAR PROFESIONALES EN PROCESOS MISIONALES Y ESTRATÉGICOS	177
10.6. ANÁLISIS DE COSTOS FINANCIEROS POR REESTRUCTURACIÓN Y MODIFICACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL	178
10.7. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE GESTIÓN DEL CAMBIO EN UN PROYECTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA	178
11. CONCLUSIONES	179
12. GLOSARIO	185
13. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	186

Índice de Tablas

Tabla 1 Duración contratos prestación servicios personales.....	93
Tabla 2 Tabla de principales cambios en la estructura.....	100
Tabla 3 Modificación de planta por supresión/creación.....	102
Tabla 4 Supresiones propuestas	104
Tabla 5 Creaciones propuestas	105
Tabla 6 Creaciones de nuevos empleos propuestos	105
Tabla 7 Planta global	109
Tabla 8 Servidores públicos con salario personalizado ante la nueva escala salarial	112
Tabla 9 Escala salarial propuesta 2025	112
Tabla 10 Modificación salarial propuesta	112
Tabla 11 Supresión definitiva del empleo	132
Tabla 12 Supresión del empleo por modificación	132
Tabla 13 Creaciones por modificación del empleo.....	133
Tabla 11 Creaciones de nuevos empleos.....	134
Tabla 15 Escala Salarial 2026	134
Tabla 11 Normas generales de la Función Pública.....	139
Tabla 12 Circulares, guías y decisiones judiciales relevantes sobre Función Pública.....	157
Tabla 13 Perfiles reglamentados aplicables al IDEA	162
Tabla 19 Resumen de costos de los movimientos	171
Tabla 20 Impacto del Rediseño Institucional sobre el Estado de Resultados	171

Índice de Ilustraciones

<i>Ilustración 22 Promedio duración contratos prestación de servicios profesionales.....</i>	<i>93</i>
<i>Ilustración 23 Promedio valor honorarios contratos prestación de servicios profesionales.....</i>	<i>94</i>
<i>Ilustración 24 Cantidad contratistas servicios profesionales y apoyo a la gestión por vigencia</i>	<i>94</i>
<i>Ilustración 1 Propuesta de un nuevo Mapa de Procesos</i>	<i>98</i>
<i>Ilustración 5 Comportamiento de la Planta de Personal.....</i>	<i>173</i>

PRESENTACIÓN

El Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– es un establecimiento público del orden departamental, descentralizado, de fomento y desarrollo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Fue creado por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante la Ordenanza 13 de 1964. Asimismo, el IDEA se constituyó en el primer Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional –INFI– del país, asumiendo funciones como la administración de recursos, la financiación de obras orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la población mediante créditos con tasas competitivas, la captación de depósitos, la celebración de convenios para administrar y ejecutar recursos destinados a proyectos con participación de entidades del orden nacional, departamental y municipal, y la prestación de servicios de capacitación y asesoría para la adecuada ejecución de dichos proyectos.

En este contexto, la naturaleza jurídica del IDEA no se limita a su clasificación como establecimiento público departamental. Su condición de INFI implica la sujeción a un marco normativo especial, derivado de su carácter financiero y de fomento, que trasciende las reglas generales aplicables a las entidades públicas. Por ello, el Instituto opera bajo una doble dimensión normativa: i) el régimen general de la contratación estatal, la función pública y los actos administrativos; y ii) el régimen especial de supervisión, control y regulación propio de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta dualidad exige un análisis articulado entre las reglas generales del sector público y las disposiciones especiales aplicables a los establecimientos financieros de fomento, lo cual demanda una revisión diferenciada de su estructura, funcionamiento y capacidades institucionales.

En atención a esta naturaleza jurídica, se evidencia la necesidad de evaluar integralmente la estructura administrativa y funcional del Instituto, su planta de personal, el Modelo por Operación de Procesos, la escala salarial y el manual específico de funciones. Dicho ejercicio debe observar lo dispuesto en el artículo 2.2.12.3 del Decreto 1083 de 2015, según el cual los estudios que soporten modificaciones a las plantas de empleos deben fundamentarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo: i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo; ii) la evaluación de la prestación de los servicios; y iii) la valoración de las funciones, perfiles y cargas de trabajo de los empleos.

El presente documento técnico, denominado **«Propuesta de Diseño en el marco del estudio técnico para el Rediseño Institucional del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–»**, expone la justificación jurídica-técnica y consolida los resultados del proyecto de Rediseño Institucional. Se trata de una fundamentación integral que respalda la actualización propuesta, en concordancia con los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP– y con la normativa vigente aplicable al Instituto. En consecuencia, este documento constituye parte esencial de la motivación de los actos administrativos que adopten la nueva estructura, ajusten la planta de personal, definan la escala salarial y actualicen el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales. Adicionalmente, incorpora las respuestas a las observaciones y comentarios ciudadanos, las cuales forman parte sustancial de la presente 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) formula 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 Los demás trabajadores oficiales	Las sociedades donde el Estado tiene más del 90%, se someten al régimen previsto de las empresas industriales y comerciales del Estado.	Las sociedades donde el Estado tiene más del 90%, se someten al régimen previsto de las empresas industriales y comerciales del Estado.	Cargos de Dirección y Confianza: Empleados públicos Los demás trabajadores oficiales

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

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

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

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

competen, 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 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 creó 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 creó, 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

³ Corte Constitucional. Sentencia C-295 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

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.

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

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

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

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 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 derogan.

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
Ley 510 de 1999. Por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencia	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. PARAGRAFO. Las instituciones financieras de redescuento serán responsables de establecer en sus reglamentos de crédito las condiciones de solvencia, liquidez y

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
s Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.	solidez adicionales que deben cumplir las entidades de fomento y desarrollo regional para la realización de estas operaciones.
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.	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: 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. 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. 3. <i>Infraestructura técnica.</i> Deberá presentarse a la entidad de redescuento un estudio que de muestre satisfactoriamente la viabilidad de las entidades públicas descentralizadas de fomento y desarrollo regional de los entes territoriales. 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. 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.

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	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. TEXTO CORRESPONDIENTE A • 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 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.
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 descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional	Artículo 14. <i>Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.</i> 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. 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. 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 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. • Adicionado parcialmente (parágrafo) Artículo 58 LEY 1955 de 2019
Ley 795 de 2003. Por la cual se ajustan algunas	Artículo 57. El artículo 271 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así:

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.	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. <i>Colocación de excedentes de liquidez.</i> 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. <i>Condiciones de crédito.</i> 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 DGCPTN 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 la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contempladas en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. 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:

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	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; 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. 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; En todo caso el régimen de inversión previsto para las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas será el previsto en el presente Capítulo. 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. 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. 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.

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	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. 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. 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". 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 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. TEXTO CORRESPONDIENTE A [Ocultar] Derogado parcialmente (Parágrafo 4 y 6.) Artículo 9 DECRETO 1117 de 2013

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	• 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	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. SECCIÓN 1. Condiciones del manejo de excedentes de liquidez por los Institutos de Fomento y Desarrollo de las entidades territoriales 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. 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 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

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	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. 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 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. (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). 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: 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. 4. Las previsiones de los artículos 208 a 211 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y disposiciones reglamentarias. 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) Artículo 2.3.3.5.1.3. Supervisión. La Superintendencia Financiera de Colombia ejercerá la supervisión sobre las siguientes operaciones adelantadas por los

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	institutos de fomento y desarrollo que hagan parte del régimen especial de control y vigilancia que adelanta la Superintendencia Financiera sobre dichos institutos: 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. (Art. 3 Decreto 1117 de 2013) 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) Artículo 2.3.3.5.1.5. Suspensión de la autorización. Sin perjuicio de la aplicación de lo previsto en el parágrafo 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) 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) 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) 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

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	excedentes de liquidez de las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas. (Art. 8 Decreto 1117 de 2013 modificado por el Art 1 del Decreto 2463 de 2014) 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 calificadoradora 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 grupo de entidades al que corresponda, según se indica a continuación: • 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. 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: 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. 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

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo
	y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación. 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. 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. 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. 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: 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. 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. 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. 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

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo						
	y servicios financieros - saldo final", para el corte disponible al 30 de septiembre de 2014, de la Contaduría General de la Nación. 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. 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. 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. 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 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: Calificadora de Riesgo Calificación Largo Plazo Calificación de Corto Plazo <table><tr><td>Calificadora de Riesgo</td><td>Calificación Largo Plazo</td><td>Calificación de Corto Plazo</td></tr><tr><td>BRC Investor Services S.A.</td><td>A</td><td>BRC2</td></tr></table>	Calificadora de Riesgo	Calificación Largo Plazo	Calificación de Corto Plazo	BRC Investor Services S.A.	A	BRC2
Calificadora de Riesgo	Calificación Largo Plazo	Calificación de Corto Plazo					
BRC Investor Services S.A.	A	BRC2					

Fuente normativa (Ley, reglamento y otras fuentes)	Artículo		
	Fitch Ratings Colombia S.A.	A	F2
	Value & Risk Rating	A	VrR2
	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)		

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 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 secretaría 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 secretaría 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

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

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 las 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 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.

⁷ Departamento Administrativo de la 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.

¹⁰ Ibid.

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

¹² Ibid. p. 658.

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

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:

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.

- "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.

De lo expuesto, es pertinente que dentro del Instituto para el Desarrollo de Antioquia se proyecté en un futuro en una estructura matricial que combiné la jerarquía funcional tradicional con una dimensión transversal basada en proyectos, líneas estratégicas y procesos institucionales. Esta estructura posibilitaría que cada servidor público reporte simultáneamente a su dirección funcional (jurídica, financiera, talento humano, TIC, entre otros) y al equipo responsable de una línea estratégica o proyecto específico, garantizando así la coherencia técnica y la alineación con los objetivos del Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Estratégico Institucional.

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 -Código General Disciplinario-, 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.

Para el adecuado desarrollo de la función disciplinaria en las entidades públicas, debe tenerse en cuenta que el procedimiento disciplinario previsto en la Ley 1952 de 2019 se estructura en una fase de instrucción y otra de juzgamiento. Esta división, aparte de que permite tener clara la distribución de competencias al interior de las entidades públicas, busca que cada una de esas funciones sea ejercida por autoridades distintas, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del Código General Disciplinario, que dispone: “El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal”. En ese sentido, cada etapa tiene actuaciones y finalidades específicas, de manera que la autoridad encargada de investigar no sea la misma que posteriormente deba decidir sobre la responsabilidad disciplinaria del funcionario.

En efecto, durante la etapa de instrucción corresponde adelantar la investigación disciplinaria, verificar la ocurrencia de la conducta, establecer si esta constituye falta disciplinaria, identificar al posible autor o partícipe, determinar si existe alguna causal de exclusión de responsabilidad y recaudar los elementos probatorios necesarios para el esclarecimiento de los hechos, según lo previsto en los artículos 211 y 212 del Código General Disciplinario. Una vez culminada esta

actuación, el funcionario competente debe evaluar el mérito de la investigación para decidir si formula pliego de cargos o si, por el contrario, ordena el archivo de las diligencias, de conformidad con los artículos 220, 221 y 224 ibídem.

Por su parte, la etapa de juzgamiento inicia con la remisión del expediente al funcionario competente para conocer de esta fase, conforme al artículo 225 del Código General Disciplinario. A partir de ese momento, corresponde a dicha autoridad definir el procedimiento aplicable, dirigir la etapa de juicio, resolver las solicitudes que se formulen, decretar y practicar las pruebas a que haya lugar, correr traslado para alegatos de conclusión y, finalmente, adoptar la decisión que defina la responsabilidad disciplinaria, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 225A a 225F de la Ley 1952 de 2019. Así, mientras la instrucción tiene por finalidad recaudar y valorar inicialmente los elementos que permitan establecer si existe mérito para llevar al disciplinable a juicio, el juzgamiento supone un análisis autónomo e independiente de ese material probatorio para adoptar la decisión de fondo.

Precisamente porque el Código General Disciplinario asigna funciones diferentes a cada una de estas etapas, el artículo 12 ibídem exige que sean ejercidas por funcionarios distintos, independientes, imparciales y autónomos. De esta manera, la garantía de imparcialidad se materializa cuando, conforme a la distribución funcional de competencias se impida que una misma autoridad investigue y juzgue un mismo asunto o deba pronunciarse sobre actuaciones respecto de las cuales previamente exteriorizó un criterio.

En desarrollo de estas disposiciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el Concepto No. 20226000379721 del 13 de octubre de 2022, precisó que la implementación de la Ley 2094 de 2021 exige a las entidades públicas adecuar su organización interna para garantizar que el disciplinable sea investigado y posteriormente juzgado por funcionarios diferentes, de manera que cada una de estas etapas sea asumida por dependencias distintas e independientes entre sí. En ese sentido, explicó que la separación entre instrucción y juzgamiento constituye uno de los aspectos centrales de la reforma introducida al Código General Disciplinario y que las entidades deben orientar su estructura administrativa al cumplimiento efectivo de esa garantía.

El concepto señala, además, que el elemento esencial para garantizar los derechos de los servidores y exservidores públicos sometidos a un proceso disciplinario consiste en identificar claramente el escenario en el que se adelantará la instrucción y aquel en el que se desarrollará el juzgamiento, así como las dependencias responsables de cada una de estas etapas. A partir de ello, concluye que la garantía prevista en los artículos 12 y 93 del Código General Disciplinario solo se materializa cuando ambas fases son adelantadas por sujetos diferentes, independientes y autónomos, razón por la cual la distribución de competencias dentro de la entidad debe responder a ese propósito.

No obstante, el Departamento Administrativo de la Función Pública en el concepto señalado, consciente de las diferencias institucionales y presupuestales que existen entre las entidades públicas, indicó que la implementación de estas exigencias debe atender las condiciones particulares de cada organización. Para ello, orientó a las entidades a evaluar, entre otros

aspectos, el número de procesos disciplinarios activos, el promedio de procesos tramitados en los últimos años, la duración de las etapas de instrucción y juzgamiento, la cantidad de asuntos con pliego de cargos, el talento humano disponible y los costos asociados al ejercicio de la función disciplinaria, con el fin de adoptar la alternativa organizacional que permita cumplir adecuadamente las exigencias del Código General Disciplinario.

Así mismo, el Departamento Administrativo de la Función Pública recomendó adelantar los ajustes administrativos que resulten necesarios para garantizar el adecuado ejercicio de la función disciplinaria, entre ellos la modificación de la estructura organizacional cuando sea requerida, la adecuación de la planta de personal, la asignación del personal necesario para atender las diferentes etapas e instancias del proceso disciplinario y la actualización de los manuales específicos de funciones y competencias laborales, de manera que las responsabilidades asignadas a cada dependencia sean coherentes con las exigencias previstas en los artículos 12 y 93 del Código General Disciplinario. En consecuencia, indicó que las entidades deben adecuar funcionalmente su estructura organizacional para identificar y asignar las funciones correspondientes a cada una de estas etapas, de manera que el diseño institucional permita hacer efectivas las garantías previstas por el legislador para el ejercicio de la potestad disciplinaria.

A partir de la estructura orgánica vigente del IDEA, definida en el Acuerdo 014 del 4 de noviembre de 2025, se observa una distribución funcional más clara y secuencial del proceso disciplinario, que permite identificar con nitidez las competencias de cada dependencia y la lógica procedimental que articula las distintas fases. En términos institucionales, el modelo adoptado consolida un esquema escalonado que fortalece la prevención, delimita la instrucción y ordena las instancias de decisión. En particular:

- Dirección de Talento Humano: asume de manera exclusiva la fase de prevención, concentrando las actividades de promoción de la integridad, gestión del riesgo disciplinario, capacitación y acompañamiento preventivo. Esta asignación permite separar las funciones de formación y cultura organizacional de las etapas sancionatorias, evitando interferencias y reforzando el enfoque preventivo del régimen disciplinario.
- Dirección Jurídica Administrativa: ejerce la fase de instrucción, encargándose de la recepción de quejas, apertura de indagaciones, práctica de pruebas y elaboración de los actos de trámite. Esta ubicación orgánica fortalece la imparcialidad y especialización técnica en la etapa investigativa, al situarla en una dependencia con competencias jurídicas y sin funciones de juzgamiento.
- Secretaría General: concentra la fase de juzgamiento, lo que implica la valoración jurídica de la actuación, la adopción de decisiones de fondo y la expedición de los actos sancionatorios o absolutorios. La separación entre instrucción y juzgamiento garantiza el principio de doble conformidad interna y evita que la misma dependencia investigue y decida.
- Dirección Jurídica Comercial: ejerce la competencia de segunda instancia en la fase de instrucción adelantada por la Dirección Jurídica Administrativa, asumiendo la revisión integral de las decisiones adoptadas en esa etapa.

- Gerencia General: ejerce la segunda instancia en la fase de juzgamiento, particularmente en los asuntos que, por su naturaleza o jerarquía, requieren decisión del nivel directivo superior. Su intervención asegura un cierre institucional del proceso disciplinario.

En conjunto, esta arquitectura organizacional configura un proceso disciplinario más ordenado, técnico y garantista, en el que cada dependencia cumple un rol específico y diferenciado. La separación de funciones, la existencia de instancias claramente definidas y la especialización de las fases contribuyen a la transparencia, la imparcialidad y la eficiencia del sistema disciplinario del IDEA.

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 existe un empleado del nivel directivo que es la Dirección Jurídica Comercial, que tiene 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. Sin embargo, se considera la necesidad de la reasignación de competencias para que la Dirección Jurídica Comercial asuma la fase de juzgamiento, respondiendo a la necesidad de fortalecer la imparcialidad y la especialización técnica en la valoración de fondo de las actuaciones disciplinarias. En la arquitectura actual, esta Dirección ya ejerce funciones de segunda instancia en la instrucción, lo que evidencia su capacidad jurídica y su ubicación jerárquica para adoptar decisiones con mayor independencia respecto de la etapa investigativa. Trasladar el juzgamiento a esta dependencia permite

consolidar un órgano decisor con enfoque estrictamente jurídico, separado de las dinámicas administrativas generales de la Secretaría General, y garantiza que la decisión de fondo sea adoptada por un nivel directivo con competencias especializadas y sin intervención previa en la instrucción. Además, este ajuste armoniza la estructura con el entendimiento de que el juzgamiento constituye una fase autónoma del proceso disciplinario, y no una instancia revisora, lo que exige un órgano con dedicación exclusiva a la función decisoria.

Por su parte, asignar a la Secretaría General la competencia para conocer de los recursos de apelación contra los actos de instrucción —como la decisión de archivo y la que finaliza el procedimiento para testigo renuente o quejoso temerario, conforme al artículo 134 de la Ley 1952 de 2019— permite ubicar la revisión de estos actos en un nivel jerárquico superior, con capacidad de control institucional. Este cambio refuerza la doble conformidad interna en la etapa de instrucción y evita que la Dirección Jurídica Comercial participe en decisiones previas a la fase de juzgamiento, preservando su imparcialidad para decidir de fondo. En suma, la redistribución de roles entre ambas dependencias no solo se ajusta a la lógica del proceso disciplinario, sino que optimiza la separación de funciones, fortalece las garantías del investigado y consolida un modelo más coherente con la naturaleza secuencial del procedimiento disciplinario.

d. Garantía de imparcialidad en el proceso disciplinario

La garantía de imparcialidad adquiere relevancia cuando se trata del conocimiento de los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas durante la etapa de instrucción y como una de las formas de garantizar el debido proceso del investigado. En estos eventos, quien resuelve la impugnación debe tener una posición de neutralidad frente a la actuación previamente adelantada, de manera que el análisis de la decisión recurrida responda exclusivamente a los elementos de juicio que obran en el expediente y a las normas jurídicas aplicables. Ello supone que el funcionario competente no haya intervenido en la investigación ni haya exteriorizado previamente un criterio sobre el asunto sometido a su conocimiento.

Precisamente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-762 de 2009, al desarrollar el alcance del principio de imparcialidad en materia disciplinaria, explicó que este hace parte del debido proceso y tiene por finalidad asegurar que quien adelante la investigación o conozca de los recursos interpuestos contra las actuaciones disciplinarias actúe como un verdadero tercero neutral frente al investigado, frente a la causa y frente a los hechos objeto de análisis. Así mismo, indicó que el funcionario debe ejercer sus competencias sin prejuicios, prevenciones o posturas previas que comprometan su capacidad para valorar objetivamente el asunto y adoptar una decisión fundada en las pruebas y en el derecho:

"[...] Se puede concluir que el principio de imparcialidad, como parte del debido proceso disciplinario, debe ser entendido como la garantía con la cual se asegura que el funcionario que adelante la investigación, o que conozca de los recursos interpuestos contra las actuaciones adelantadas, obre efectivamente como tercero neutral, tanto ante el sujeto disciplinado como ante la causa misma y el objeto o situación fáctica que se analiza. Un tercero que además deba desarrollar sus competencias, sin prejuicios ni posturas previas que afecten su ánimo y la sana crítica para actuar y en su momento decidir.

Más esta condición tanto subjetiva como objetiva, en materia disciplinaria no está sujeta a requisitos formales fijos no previstos en la ley. El funcionario, la persona o el tribunal investidos de poderes disciplinarios deben obrar con imparcialidad, pues tal condición hace parte del debido proceso. Con todo, no existe una forma predeterminada que la haga efectiva, distinta de la que les impone someterse a los elementos sustanciales y procedimentales del debido proceso ya vistos y a las reglas en torno de las cuales se estructuran los impedimentos y recusaciones, que en suma aseguran que la función disciplinaria se ejerza respetando los derechos del investigado y en su caso de las víctimas, pero también de modo coherente con la naturaleza y finalidades del poder disciplinario"[...].

Esta concepción de la imparcialidad resulta plenamente compatible con la estructura prevista en el Código General Disciplinario. En efecto, si la finalidad del artículo 12 consiste en impedir que quien dirige la investigación sea el mismo que adopte decisiones posteriores respecto de esa actuación, la autoridad encargada de resolver los recursos contra los actos del instructor debe encontrarse igualmente en condiciones de examinar la actuación sin verse influenciada por actuaciones propias o por criterios previamente exteriorizados durante la investigación. De lo contrario, la revisión perdería el carácter objetivo que justifica la existencia del recurso.

Bajo ese entendido, la imparcialidad no se satisface únicamente porque la decisión sea adoptada por un funcionario distinto en sentido formal, sino porque dicho servidor conserve una posición objetiva frente a la actuación disciplinaria y pueda ejercer el control de legalidad propio de la segunda instancia sin haber intervenido previamente en la construcción de la decisión recurrida. Esta garantía fortalece el debido proceso disciplinario, pues permite que las decisiones adoptadas durante la instrucción sean revisadas por una autoridad diferente, con plena autonomía para confirmar, modificar o revocar lo decidido por el funcionario instructor.

En el caso del IDEA, dicha garantía puede satisfacerse mediante la asignación de la competencia para conocer de los recursos de apelación contra los actos de instrucción al secretario general. Ello obedece a que este funcionario no participa en la etapa de instrucción ni interviene en la adopción de las decisiones que posteriormente serán objeto de impugnación, circunstancia que le permite ejercer un control objetivo sobre la legalidad y el mérito de dichas actuaciones, preservando la neutralidad que exige el principio de imparcialidad y el derecho al debido proceso disciplinario del investigado.

Ahora bien, la asignación de esta competencia al secretario general no encuentra fundamento en una relación de superioridad jerárquica respecto del director jurídico que ejerce la instrucción, sino en la distribución funcional de competencias prevista por la entidad para garantizar el adecuado ejercicio de la función disciplinaria. En efecto, el Código General Disciplinario exige que las actuaciones disciplinarias sean adelantadas por funcionarios diferentes, independientes, imparciales y autónomos, sin imponer que la autoridad que conoce de los recursos de instrucción deba ostentar un nivel jerárquico superior al del funcionario instructor. Lo relevante para efectos de garantizar el debido proceso es que se trate de una dependencia distinta, con competencia para revisar la actuación y con plena autonomía para adoptar la decisión correspondiente.

Desde esta perspectiva, el secretario general actuaría como superior funcional respecto de las decisiones adoptadas durante la etapa de instrucción, exclusivamente para efectos del

conocimiento de los recursos de apelación. Esta competencia no deriva de la posición administrativa del empleo dentro de la estructura organizacional, sino de la función específica que le sería asignada mediante el correspondiente acto administrativo y el manual específico de funciones.

Esta solución resulta, además, consistente con las orientaciones impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, según las cuales las entidades deben adecuar funcionalmente su estructura organizacional para identificar y asignar las competencias correspondientes a las distintas etapas e instancias del proceso disciplinario, garantizando que la instrucción y el juzgamiento sean ejercidos por dependencias diferentes e independientes y que la organización institucional responda a las exigencias previstas en los artículos 12 y 93 del Código General Disciplinario.

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 aprobara 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

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.

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 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 productor, 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

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

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

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 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

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C- 315 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ Departamento Administración de la Función Pública. Concepto 036011 de 2022.

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.

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.

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.

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

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.

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 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 Política”²³.

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.

“[...] 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

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.

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 períodos 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 contra 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.*
- “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.*

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 Pianeta.

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”.

- "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 suprima 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.

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*”.

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. 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.

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.

Así mismo, 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:

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.

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

"[...] 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.

En caso de que el empleado cuyo cargo sea suprimido opte por recibir indemnizaciones, el párrafo 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 párrafo 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 párrafo 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.

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

³⁴ *Ibid.*

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 párrafo 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 ex empleada 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 público³⁵. De igual modo, el artículo 28, párrafo 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).

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

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.

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.

Cuando el empleado opta por la reincorporación, esta deberá realizarse en un empleo igual o equivalente que se encuentre vacante, provisto mediante encargo o nombramiento provisional, o que sea creado conforme a las necesidades del servicio, respetando el orden de prelación previsto en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto-ley 760 de 2005. El Departamento Administrativo de la Función Pública ha señalado que, a diferencia de la incorporación, que opera de manera inmediata respecto de un servidor que continúa vinculado al servicio, la reincorporación procede únicamente cuando aquella no fue posible por inexistencia de un empleo equivalente. En este último caso, el servidor ya ha sido retirado del servicio y puede optar entre ser reincorporado o recibir la correspondiente indemnización, de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 28 y siguientes del Decreto-ley 760 de 2005.

De acuerdo a estas consideraciones, y siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado la incorporación, que se encuentra regulada en los artículos 44 y 45 de la Ley 909 de 2004, procede cuando: (i) las funciones de un cargo perteneciente a una entidad suprimida subsisten en la nueva planta de personal de la entidad receptora que asume las competencias de aquella, aun cuando el empleo que las asuma tenga una nomenclatura diferente; o (ii) al momento de la supresión del cargo, exista en la nueva planta de personal otro empleo igual o equivalente. Esta decisión puede adoptarse de oficio o a partir de la reclamación presentada por el trabajador ante la comisión de personal de la entidad, de conformidad con el artículo 29 del Decreto 760 de 2005, en concordancia con el literal d) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004. Su trámite se encuentra regulado en el artículo 31 del citado decreto, de la siguiente manera:

Artículo 31. La Comisión de Personal de la entidad en la que se suprimió el cargo conocerá y decidirá en primera instancia sobre las reclamaciones que formulen los ex empleados de carrera con derecho preferencial a ser incorporados en empleos iguales o equivalentes de la nueva planta de personal por considerar que ha sido vulnerado este derecho o porque al empleado se le desmejoraron sus condiciones laborales por efecto de la incorporación. La reclamación deberá formularse con el lleno de los requisitos establecidos en el presente decreto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación de la supresión del cargo. La Comisión de Personal decidirá, una vez comprobados los hechos que dieron lugar a la reclamación, mediante acto administrativo motivado en un término no superior a ocho (8)

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.

días. Contra esta decisión procede el recurso de apelación para ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, en los términos del Código Contencioso Administrativo. Si la decisión es que no procede la incorporación, el ex empleado deberá manifestar por escrito, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que esta quede en firme, al jefe de la entidad su decisión de optar por la reincorporación en empleo igual o equivalente en el plazo que señala la ley o a percibir la indemnización.

Por otro lado, la reincorporación, que se encuentra regulada en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 y en el artículo 28 del Decreto 760 de 2005, faculta al empleado retirado que no fue vinculado directamente a la nueva planta de personal para optar por su reincorporación a un empleo equivalente al que fue suprimido. Para tal efecto, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) debe proferir la decisión correspondiente dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la supresión del cargo, siempre que exista un empleo equivalente en la planta de personal de la entidad que asumió las competencias de la entidad liquidada, en cualquiera de las entidades del sector administrativo al que esta pertenecía o en otra de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial. Posteriormente, el ex empleado podrá ejercer esta opción dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto de supresión del cargo o dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la decisión que negó el derecho preferencial previsto en los artículos 29 y 31 del Decreto 760 de 2005, previamente analizados.

De las reglas anteriores se tiene que “si no fue posible la incorporación ni la reincorporación del empleado, este deberá ser indemnizado y retirado del Registro Público de Carrera, toda vez que la norma no contempla la posibilidad de solicitar nuevamente la incorporación”.

3.4 INCORPORACIÓN DE LOS EMPLEOS PÚBLICOS Y LA NOCIÓN DE EMPLEO EQUIVALENTE

La incorporación es definida por la Comisión Nacional del Servicio Civil como un derecho preferencial que ostentan los servidores públicos de carrera administrativa a ser vinculados en empleos iguales o equivalentes en la nueva planta de personal, como consecuencia de la supresión de los cargos respecto de los cuales ostenten derechos de carrera; la cual de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 909 de 2004, surge por 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.

De no ser posible incorporar al servidor, el Jefe de la Unidad de Personal de la entidad debe comunicar tal circunstancia al afectado, indicando de manera clara y precisa las razones por las cuales no es posible la incorporación, así como la posibilidad de optar por ser reincorporado a un empleo igual o equivalente, o a recibir indemnización.

Empleo equivalente: El artículo 44 de la Ley 909 de 2004 es la base normativa del derecho preferencial de los servidores públicos de carrera administrativa frente a la supresión de sus cargos. En este se establece que, como regla general, estos tienen derecho a ser incorporados en un empleo igual o equivalente dentro de la nueva planta de personal y, únicamente cuando ello no resulte posible, pueden optar entre la reincorporación a un empleo igual o equivalente o el reconocimiento de una indemnización. El Consejo de Estado ha señalado que un empleo

equivalente es aquel cuyas funciones y responsabilidades son homologables a las del cargo suprimido y para cuyo desempeño el servidor reúne las condiciones de formación, experiencia y capacidad exigidas. La equivalencia no depende de la denominación del empleo, sino de la correspondencia sustancial entre las funciones, responsabilidades y requisitos del cargo:

Se entiende que un empleo es equivalente a otro cuando las funciones asignadas a ambos resultan homologables frente a las calidades de un determinado empleado. En tal caso, la entidad evalúa las condiciones de formación y capacidad del servidor frente a los nuevos requerimientos del servicio público y, si estas resultan satisfactorias, podrá ordenar su incorporación por equivalencia. De lo contrario, si la incorporación no es posible, el empleado deberá ser retirado definitivamente, con el correspondiente reconocimiento de la indemnización prevista por la ley para los empleados de carrera administrativa.

Esto se encuentra en línea con lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015, el cual define expresamente qué debe entenderse por empleo equivalente:

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

De acuerdo con el Departamento Administrativo de la función pública "nomenclatura", se define como "la ordenación de los empleos en la administración pública". Permite determinar los requisitos, funciones y escala salarial. Contiene 3 elementos: la denominación, el código y el grado salarial". La denominación "es el nombre del empleo", el código es el "número asignado a la denominación del empleo para diferenciar un empleo de otro. El primer dígito identifica el nivel jerárquico al que pertenece el empleo y los siguientes indican cuál es la denominación del cargo"; el grado se refiere "al número que acompaña código y señala el salario que le corresponde a cada empleo con base en la escala salarial".

Ahora bien, frente a la definición de nomenclatura, tanto el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) como la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) sostienen que los conceptos de "misma nomenclatura" e "igual sistema de nomenclatura" no son equivalentes y, por ello, no pueden emplearse indistintamente sino conforme a un entendimiento adecuado de sus diferencias. En el Oficio No. 20264000071791 del 6 de abril de 2026, citado por la CNSC en el Criterio Unificado No. 2 de 2026, el DAFP precisó que "la misma nomenclatura" exige una correspondencia exacta entre los empleos objeto de comparación, mientras que el "igual sistema de nomenclatura" únicamente implica que ambos empleos se encuentren comprendidos dentro del mismo marco general de clasificación, sin que sea necesario que coincidan en su denominación específica.

En conclusión, un empleo equivalente es aquel que, con independencia de su denominación, guarda una correspondencia sustancial con el cargo suprimido en cuanto a sus funciones, responsabilidades, requisitos de estudio, experiencia, competencias laborales y asignación salarial, de conformidad con los criterios previstos en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de

2015. Dentro de esos criterios, la referencia a la misma nomenclatura exige que los empleos comparados coincidan exactamente en su denominación, código y estructura de clasificación, supuesto en el cual la diferencia salarial no puede superar dos grados de la respectiva escala. Por su parte, el igual sistema de nomenclatura constituye un concepto más amplio, pues únicamente implica que los empleos pertenezcan al mismo esquema general de clasificación de la función pública, sin requerir identidad en su denominación específica. En consecuencia, ambos conceptos cumplen funciones distintas dentro del régimen de equivalencia de empleos y deben aplicarse conforme a su alcance propio, garantizando una correcta valoración de la equivalencia entre cargos en los procesos de incorporación y reincorporación.

Entonces, para determinar el empleo equivalente se debe tener en cuenta el siguiente esquema:

Criterio de verificación	Preguntas guía	Elementos a comparar	Regla de decisión
1. Verificación funcional	¿Las funciones del empleo nuevo son iguales o similares a las del cargo suprimido?	• Funciones esenciales • Tareas y responsabilidades • Homologabilidad funcional	Si las funciones no son similares → NO hay equivalencia. La equivalencia depende de la similitud sustancial de funciones, no de la denominación del empleo.
2. Verificación de requisitos (estudios, experiencia, competencias)	¿El servidor cumple los requisitos exigidos para el nuevo empleo?	• Nivel educativo • Tipo y tiempo de experiencia • Competencias laborales	Los requisitos deben ser iguales o similares. Si el servidor no cumple los requisitos → NO hay equivalencia. El Decreto 1083 exige similitud en requisitos.
3. Verificación salarial	¿La asignación básica del empleo nuevo cumple los límites legales?	• Grado salarial • Sistema de nomenclatura • Porcentaje de diferencia salarial	Si hay misma nomenclatura → diferencia ≤ 2 grados. Si hay igual sistema de nomenclatura → diferencia $\leq 10\%$. Si supera estos límites → NO hay equivalencia.
4. Verificación de correspondencia estructural	¿Los empleos pertenecen al mismo nivel jerárquico o a uno compatible?	• Nivel jerárquico (profesional, técnico, asistencial, directivo, asesor) • Código del empleo • Naturaleza del rol	Si el nivel jerárquico o la naturaleza del rol es incompatible → NO hay equivalencia.
5. Conclusión final	¿Se cumplen todos los criterios anteriores?	• Funciones • Requisitos • Salario • Estructura	El empleo es equivalente solo si cumple simultáneamente los cuatro criterios. Si alguno falla → NO es equivalente.

3.5 LA NECESIDAD DE TRANSFORMACIÓN DE LOS EMPLEOS – CREACIÓN Y SUPRESIÓN DE EMPLEOS

a. Revisión de los empleados públicos celadores en auxiliares de servicios generales.

En el Instituto existen dos empleos que tienen la condición de ser celadores. Sin embargo, ese necesario revisar los empleos de celadores dentro del Instituto y determinar su tratamiento, toda vez que pudiera contemplarse una transformación del empleo vía supresión/creación para tener un empleo que sea funcional en el contexto actual tanto del Instituto como de las normas que rigen el servicio de vigilancia, puesto que estos no cumplen con las exigencias y requerimientos de vigilancia y seguridad dispuesta en el Decreto Ley 356 de 1994. Es decir, dichos empleos no atiendan a las exigencias de vigilancia y seguridad privada.

Al respecto, se destaca en la actualidad las entidades adelantan la contratación de los servicios de vigilancia, el cual está regulado en el Decreto Ley 356 de 1994, “por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada”, que en su artículo 2° las define como: “[...] las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin”.

Su prestación se encuentra estandarizada desde el punto de vista normativo, pues los artículos 5³⁷ dispone que los servicios de vigilancia y seguridad privada solo podrá usarse para el desarrollo de sus actividades aquellas armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Por otro lado, el artículo 6° del precitado Decreto Ley³⁸ dispone que la modalidad de servicios de vigilancia y seguridad privada son la vigilancia fija, la vigilancia móvil, el servicio de escolta y el transporte de valores. Al respecto, el Decreto 1070 de 2015, “por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector

³⁷ Artículo 5°. MEDIOS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. Los servicios de vigilancia y seguridad privada sólo podrán utilizar para el desarrollo de sus actividades aquellas armas de fuego, recursos humanos, animales, tecnológicos o materiales, vehículos e instalaciones físicas, y cualquier otro medio autorizado por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

³⁸ Artículo 6°. MODALIDADES PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA. Los servicios de vigilancia y seguridad privada podrán autorizarse en cuatro (4) modalidades:

1. Vigilancia fija. Es la que se presta a través de vigilantes o de cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas o a bienes muebles o inmuebles en un lugar determinado.

2. Vigilancia móvil. Es la que se presta a través de vigilantes móviles o cualquier otro medio, con el objeto de dar protección a personas, bienes muebles o inmuebles en un área o sector delimitado.

3. Escolta. Es la protección que se presta a través de escoltas con armas de fuego, o de servicios de vigilancia y seguridad privada no armados a personas, vehículos, mercancías o cualquier otro objeto, durante su desplazamiento.

4. Transporte de valores. Es el servicio de vigilancia y seguridad privada que se presta para transportar, custodiar y manejar valores y el desarrollo de actividades conexas.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá reglamentar el desarrollo operativo de estas modalidades.

Administrativo de Defensa” regula con detalle sobre las diferentes modalidades de vigilancia, así como las condiciones y otros aspectos frente a este tipo de servicio.

En este sentido, es necesario la transformación de los empleos de Celadores hacia Auxiliares de Servicios Generales que se justifica desde un análisis de pertinencia institucional y normativo. Los celadores, tal como se encuentran definidos en la planta del Instituto, no cumplen con las exigencias técnicas, operativas y legales propias de la vigilancia y seguridad privada establecidas en el Decreto Ley 356 de 1994. Por ello, la transformación de empleos – supresión y creación – hacia Auxiliares de Servicios Generales permite ajustar la planta de personal a la realidad funcional del Instituto, asignando a estos servidores actividades acordes con su perfil ocupacional y evitando la permanencia de cargos que, por mandato legal, no pueden ejercer funciones de vigilancia ni seguridad privada.

Teniendo en cuenta este panorama, es pertinente transformar los empleos de celadores a auxiliares de servicios generales a través del siguiente esquema.

3.6 ANÁLISIS DE EQUIVALENCIA ENTRE CELADOR 477-03 Y AUXILIAR DE SERVICIOS GENERALES 470-02

a. DATOS GENERALES DEL CASO

Empleo a suprimir: Celador Código 477 Grado 03

Empleo a crear: Auxiliar de Servicios Generales Código 470 Grado 02

b. VERIFICACIÓN FUNCIONAL

Lineamientos de análisis:

- Comparar funciones esenciales, no accesorias.
- Verificar homologabilidad funcional: correspondencia sustancial entre tareas y responsabilidades.
- Si las funciones no son similares → NO hay equivalencia.
- La equivalencia depende de la similitud sustancial de funciones, no de la denominación del empleo.

c. Tabla de verificación funcional

Funciones del Celador:

- Vigilar las instalaciones y los bienes del Instituto, en las diferentes jornadas ordinarias o eventos que programe la institución, de acuerdo con los turnos y horarios señalados por el superior inmediato.

- Controlar el ingreso y salida del personal y en general de las personas que visitan las instalaciones del IDEA, validando los registros de planta, personal y visitantes respectivamente.
- Operar los equipos de comunicación, detectores de metales, circuito electrónicos y demás instrumentos de protección para la inspección del espacio, del equipaje personal y paquetería que ingresa al Instituto, de acuerdo con los protocolos y licencias permitidas.
- Proteger, custodiar, efectuar controles en el acceso y en el interior de los bienes inmuebles e instalaciones que se encuentren bajo su responsabilidad

Funciones del Auxiliar de Servicios Generales:

- Distribuir correspondencia interna conforme a las instrucciones impartidas y los procedimientos establecidos.
- Brindar apoyo logístico en el control de acceso a las instalaciones y/o eventos según los procedimientos de la entidad.
- Realizar actividades de apoyo operativo asistencial para los diferentes trámites relacionados con la provisión de insumos y suministros para la dependencia, de acuerdo con las políticas y los procedimientos establecidos en el Instituto.
- Realizar recorridos internos para identificar necesidades de adecuaciones físicas o locativas y reportarlas a la instancia competente, siguiendo los procedimientos establecidos.

Análisis de similitud:

- El Celador desarrolla funciones propias de vigilancia institucional, ambos empleos comparten actividades de custodia y supervisión física de las instalaciones, así como la realización de recorridos internos para verificar condiciones del entorno. El Auxiliar no ejecuta vigilancia especializada, pero sí desempeña tareas de supervisión operativa orientadas a la identificación de novedades y al adecuado funcionamiento de los espacios. Esta coincidencia en la inspección y control básico del entorno físico constituye una similitud funcional relevante, en tanto ambos roles contribuyen a la preservación y cuidado de las instalaciones del Instituto.
- Ambos empleos intervienen en el control de acceso a las instalaciones, aunque el Celador lo realiza como función esencial y el Auxiliar como apoyo logístico dentro de los procedimientos institucionales. Desde la perspectiva de equivalencia funcional, esta participación conjunta en la gestión del ingreso de personas refleja una correspondencia sustancial, pues en ambos casos el servidor cumple un rol operativo en la regulación del flujo de usuarios y visitantes, garantizando condiciones de orden y cumplimiento de los protocolos establecidos.

- La actividad de inspección física del entorno constituye un punto de convergencia claro entre ambos empleos porque, aunque cada uno la ejecuta con propósitos distintos, implica una misma acción institucional: recorrer las instalaciones para verificar condiciones, identificar novedades y asegurar el adecuado funcionamiento de los espacios. El Celador realiza rondas orientadas a la seguridad, la custodia y la prevención de riesgos, mientras que el Auxiliar de Servicios Generales ejecuta recorridos para detectar necesidades locativas u operativas y reportarlas. En ambos casos, el servidor debe desplazarse por las áreas asignadas, observar el estado de las instalaciones, registrar hallazgos y comunicar las situaciones detectadas, lo que evidencia una coincidencia funcional objetiva en la tarea de inspección física como parte esencial del rol asistencial dentro del Instituto.

d. Verificación de requisitos (estudios, experiencia y competencias)

Requisitos del Celador:

- "Título Bachiller en cualquier modalidad."
- "Diez (10) meses de experiencia relacionada."

Requisitos del Auxiliar:

- "Título de bachiller en cualquier modalidad."
- "Diez (10) meses de experiencia relacionada."

Análisis comparado

- Formación académica: Igual.
- Tiempo de experiencia: Igual.
- Competencias comportamentales: iguales.

e. Verificación regla de la escala salarial

Ambos empleos pertenecen al nivel asistencial, pero tienen códigos y grados distintos:

- Celador 477-03
- Auxiliar de Servicios Generales 470-02
- Sistema de nomenclatura: Ambos pertenecen al nivel Asistencial → cumple
- Este cumple la regla de que no supera el 10%, según lo prescrito en el artículo 2.2.11.2.3, esto es, que si bien la nomenclatura es diferente de los empleos – Celadores y Auxiliares de Servicios Generales- la diferencia salarial no supera dicho porcentaje. El porcentaje de dicho cambio es del 5,6%.

Conclusión

La verificación salarial evidencia que ambos empleos pertenecen al mismo sistema de nomenclatura, lo que permite aplicar el criterio de comparación previsto por el DAFP y la Comisión Nacional del Servicio Civil. En este caso, la diferencia salarial entre el Celador 477-03 y el Auxiliar de Servicios Generales 470-02 es inferior al 10 %, lo cual se encuentra dentro de los límites legales para considerar la equivalencia. Este cumplimiento resulta favorable al Auxiliar, pues la asignación básica del empleo evaluado no supera los márgenes que impedirían la incorporación. Conforme al lineamiento normativo, solo cuando la diferencia excede los límites establecidos se descarta la equivalencia, situación que no se presenta en este caso.

En materia de correspondencia estructural, ambos empleos pertenecen al nivel asistencial, lo que satisface plenamente el criterio de compatibilidad jerárquica exigido por el Decreto 1083 de 2015. Tanto el Celador como el Auxiliar desempeñan funciones de apoyo operativo dentro de la Gerencia Administrativa, lo que refuerza la compatibilidad estructural entre los dos cargos.

Con base en el análisis funcional, de requisitos, salarial y estructural, es posible concluir que procede la equivalencia entre el empleo Celador 477-03 y el Auxiliar de Servicios Generales 470-02. Se demuestra la existencia de similitud funcional sustancial, requisitos iguales o comparables, asignación salarial dentro de los límites legales y correspondencia estructural en el nivel asistencial. En consecuencia, se configura el cumplimiento integral de los criterios exigidos para declarar la equivalencia, razón por la cual el empleo Auxiliar de Servicios Generales 470-02 puede considerarse equivalente al empleo Celador 477-03. Por tanto, es posible suprimir el empleo de celador y crearlo como auxiliar de servicios generales.

3.7 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 párrafo 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 párrafo 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 párrafo 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.

3.8 EMPLEO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD.

El ordenamiento jurídico colombiano en la actualidad se caracteriza por generar una protección reforzada a las personas en situación de discapacidad. Esta evolución en materia de protección de los derechos de las personas en situación de discapacidad responde tanto a los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y a los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional. Esta protección también se ha extendido al ámbito del empleo público, donde se han proferido distintos reglamentos y circulares que sientan las bases para el ingreso y permanencia de las personas en situación de discapacidad a las entidades y órganos del Estado.

i. Marco internacional sobre el acceso al empleo público de las personas en situación de discapacidad.

El derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad ha sido objeto de una evolución progresiva en el derecho internacional, que ha trascendido desde un primer enfoque centrado en la rehabilitación y la readaptación laboral hacia un modelo social y de derechos que tiene en cuenta las barreras estructurales a las que se enfrentan la persona en situación de discapacidad. Esta evolución en el derecho internacional ha permeado el ordenamiento jurídico colombiano, imponiendo al Estado obligaciones concretas orientadas a garantizar el acceso, la permanencia y la participación en condiciones de igualdad de las personas en situación de discapacidad en el ámbito laboral, incluido el empleo público.

Dentro del marco internacional el Convenio 159 de la OIT, ratificado por Colombia mediante la Ley 82 de 1988, si bien aún no se inserta en el modelo social de la discapacidad, estableció la obligación de los Estados parte de formular, aplicar y revisar periódicamente políticas nacionales de empleo para personas en situación de discapacidad. Estas primeras aproximaciones se centraban en considerar la necesidad de establecer medidas de readaptación, de modo que las personas en situación de discapacidad pudieran obtener y conservar el empleo sin que su situación particular implicara obstáculos o situaciones de desigualdad respecto a las demás personas.

En el mismo sentido, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas en Condición de Discapacidad, ratificada por Colombia mediante la Ley 762 de 2002, obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias para eliminar de manera progresiva la discriminación de las personas en situación de discapacidad, promoviendo su integración al empleo tanto en el sector privado como en el sector público.

Por otro lado, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada mediante la Ley 1346 de 2009, representó un cambio en la forma de entender la discapacidad. A raíz de esta Convención, se trasciende la forma tradicional de entender la discapacidad, desde el paradigma médico- rehabilitador que la referencia como un problema o enfermedad de la persona, a un paradigma centrado en el modelo social y de derechos de la discapacidad. Bajo este último modelo se entiende que la discapacidad no recae sobre la persona, sino que es resultado de las barreras sociales que impiden el pleno ejercicio del derecho en igualdad de condiciones a las demás personas. Esta convención adoptó algunas disposiciones relacionadas con el derecho al trabajo de las personas en situación de discapacidad, por ejemplo, el numeral 2 del artículo 8 establece como obligación del Estado luchar contra los estereotipos y prácticas nocivas respecto a las personas en situación de discapacidad. De igual manera, dispone que los Estados deben realizar campañas orientadas a promover la toma de conciencia sobre las capacidades, los méritos, las habilidades y los aportes de las personas con discapacidad en el entorno laboral. Asimismo, el artículo 9 establece que se debe garantizar las condiciones de accesibilidad en los lugares de trabajo.

ii. Marco jurisprudencial de la Corte Constitucional.

En las sentencias T-440 de 2017, T-328 de 2022 y T-425 de 2022 de la Corte Constitucional, desarrolló algunas consideraciones de las obligaciones de los empleadores, ya sean públicos o privados, en materia de fomento del acceso al empleo de las personas en situación de discapacidad. En términos generales, estas decisiones reconocen el deber de adoptar las medidas necesarias para que esta población pueda desempeñarse en condiciones de igualdad, lo que puede incluir adecuaciones físicas en los espacios de trabajo, modificación de herramientas, adaptación de procedimientos de ingreso y evaluación, y en algunos casos la reincorporación al cargo cuando el retiro no estuvo precedido de esa valoración. Adicionalmente, la jurisprudencia ha precisado que esta obligación es de resultado y no de medio, de manera que las medidas adoptadas deben lograr efectivamente la superación de las barreras que enfrenta la persona con discapacidad.

Conforme a lo expuesto, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en la Sentencia T-062 de 2025, a raíz de la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado adquirió una serie de deberes específicos relacionados con el derecho al trabajo de esta población, dentro de las cuales se encuentra: i) prohibir la discriminación por razones de discapacidad en cualquier fase de las relaciones laborales y del empleo; ii) proteger el derecho a la igualdad de condiciones en el escenario laboral de las personas en situación de discapacidad; iii) emplear a personas con discapacidad en el sector público; iv) propender por la adopción de los ajustes razonables requeridos por las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

En el mismo sentido, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el marco de la Observación General 8 de 2022, señaló que las personas en situación de discapacidad enfrentan múltiples barreras de acceso al mercado laboral, experimentando altas tasas de desempleo, salarios más bajos y condiciones precarias de estabilidad laboral. En esta observación, que es seguida por la Corte Constitucional en la sentencia, se señala que la discriminación a las personas en situación de discapacidad puede ser directa, indirecta, por denegación de ajustes razonables, por acoso o por asociación.

La discriminación directa ocurre cuando una persona en situación de discapacidad recibe un trato menos favorable debido a sus deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. Un ejemplo de esto es la exclusión de un trabajador de una labor determinada bajo la presunción de que es incapaz de realizarla, sin una evaluación real de sus competencias. Por otro lado, la discriminación indirecta es el resultado de implementar leyes, políticas o prácticas que parecen neutras, pero que en la práctica afectan negativamente a esta población. Para evitarla, es fundamental aplicar el diseño universal y garantizar condiciones de accesibilidad, como ocurre, por ejemplo, cuando se corrige la falta de medios accesibles en pruebas escritas durante los procesos de selección. Asimismo, existe la discriminación por denegación de ajustes razonables, que se presenta cuando no se proporcionan las modificaciones o apoyos necesarios en cualquier etapa del ciclo laboral, siempre que estos no impliquen una carga desproporcionada para el empleador. Esto incluye situaciones, por ejemplo, como no garantizar que la información corporativa sea accesible o restringir la asistencia de intérpretes. Finalmente, la discriminación como acoso se manifiesta mediante comportamientos no deseados vinculados a la discapacidad

que buscan o logran crear un entorno de trabajo intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo para la persona.

En la Sentencia T-062 de 2025, la Corte Constitucional enfatizó en que la obligación de hacer los ajustes razonables en el entorno laboral es aplicable desde el momento en el que se presenta la solicitud por parte de la persona en situación de discapacidad o se advierte la necesidad de su adopción. De esta manera, los ajustes razonables se convierten en modificaciones, adaptaciones y apoyos requeridos por un individuo particular que trata de ejercer sus derechos en entornos no accesibles. Señaló, además, que en materia de ajustes razonables el Estado tiene múltiples responsabilidades que van desde reconocer que denegar los ajustes razonables es una forma de discriminación hasta la responsabilidad de crear medidas tendientes a proporcionar asistencia técnica a los empleadores. En tal sentido, enunció como obligaciones de los empleadores las siguientes: i) asegurarse de contar con procesos claros, accesibles y oportunos para tramitar la necesidad de ajustes razonables; ii) ante la identificación de la necesidad de adoptar ajustes razonables se debe iniciar un proceso de colaboración con la persona con discapacidad para encontrar posibles soluciones a las barreras identificadas; iii) Implementar la solución preferida por la persona con discapacidad a menos que implique una carga indebida. En este último supuesto, deberán aplicarse otras de las soluciones propuestas.

En esta sentencia, la Corte Constitucional estableció las siguientes responsabilidades mínimas que deben cumplir los empleadores privados y las entidades públicas en las que prestan servicios personas en situación de discapacidad:

- i. Ante la vinculación de una persona en situación de discapacidad, el empleador o la entidad tienen el deber de iniciar un proceso que les permita conocer las capacidades, aptitudes, habilidades y necesidades de la persona a fin de identificar las barreras que enfrenta en el ejercicio de sus funciones. Para este propósito debe tenerse en cuenta lo expresado por la persona en situación de discapacidad y se pueden realizar visitas y evaluaciones del lugar y de las herramientas de trabajo. También es posible que esta caracterización se alimente de insumos como el certificado de discapacidad o los conceptos de medicina ocupacional, pero estos en ningún caso son criterios decisivos en la determinación de los ajustes razonables.
- ii. Con base en la información anterior deben concertar y determinar los ajustes razonables que serán necesarios en cada caso para el desempeño de las funciones. En la determinación del ajuste razonable se deberá dar prevalencia a la alternativa preferida por la persona en situación de discapacidad siempre que la misma no implique una carga indebida o desproporcionada.
- iii. De considerar que el ajuste preferido por la persona en situación de discapacidad no es razonable en tanto implica una carga indebida o desproporcionada, el empleador o la entidad tienen la obligación de justificar suficiente y claramente su postura y de comunicarla de inmediato a la persona. En este escenario, el empleador o la entidad tienen también la obligación de ofrecer otras alternativas de ajuste razonable que sean conducentes para la superación de las barreras identificadas.

- iv. El empleador o la entidad tienen el deber de realizar seguimiento a la implementación de los ajustes razonables y a su idoneidad en el caso específico.

iii. Marco legal y reglamentario del acceso de personas en situación de discapacidad al empleo público.

La Ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*, en su artículo 5 impone a las entidades públicas de todos los órdenes territoriales un conjunto de obligaciones orientadas a garantizar la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad en la vida pública, exigiendo que todas las políticas, planes y programas del Estado aseguren el ejercicio total y efectivo de los derechos de esta población, sin que esto quede simplemente al arbitrio de cada entidad.

Para ello, la norma establece obligaciones de diferente naturaleza. En el marco de la planeación, ordena que los planes de desarrollo nacionales y territoriales incorporen políticas públicas de discapacidad, y que en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas se adopte un enfoque diferencial que garantice condiciones de equidad. En el plano presupuestal, dispone la asignación progresiva de recursos destinados a la implementación de ajustes razonables y a hacer efectivos los derechos reconocidos. En materia de información, impone el deber de mantener actualizado el registro de localización y caracterización de las personas con discapacidad, integrado al sistema de protección social. Finalmente, en el plano de la participación, garantiza la intervención plena de las personas con discapacidad en la formulación de las políticas que las afectan.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 señala que la personas en situación de discapacidad tienen derecho al trabajo y dispone de una serie de medidas que deben garantizarse para que el ejercicio de ese derecho haga en condiciones de igualdad, equidad e inclusión. En particular, el numeral 2 del este artículo dispone que le corresponde al Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, asegurar que todos los órganos y entidades del Estado vinculen cierto porcentaje de personas con discapacidad dentro de los cargos existentes, los cuales deben publicarse por medios accesibles a dicha población. Adicionalmente, la Ley 1618 de 2013 estableció que todas las autoridades tienen el deber de incorporar en sus presupuestos y planes de inversión los recursos necesarios para la implementación de los ajustes razonables requeridos por las personas en situación de discapacidad para acceder a los bienes y servicios sociales.

Por otra parte, el Decreto 2011 de 2017 *“Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público”*, establece que los órganos, organismos y entidades del Estado del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, tanto en sector central como el descentralizado, deben promover el acceso al empleo público de personas con discapacidad. Frente a este tipo de vinculación, establece algunas reglas relacionadas con el número mínimo de cargos que deben ser desempeñados por personas con discapacidad, conforme a la cantidad total

de empleos de la entidad. El cálculo de este porcentaje se establece sumando el total de la planta – permanente, integrada por los empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo, temporales, trabajadores oficiales, trabajadores privados y otros que determine la ley (numeral 1, artículo 2.2.12.2.3, *ibidem*).

Conforme a lo anterior, no se establece una obligación legal de contratar personas en condición de discapacidad en el marco de las plantas temporales, pero la cantidad de empleos temporales creados si incide de forma directa en la sumatoria total de la planta de personal de la entidad y, por lo tanto, en el porcentaje de vinculación que se debe efectuar a las personas en situación de discapacidad en las distintas modalidades.

Para orientar la implementación del Decreto 2011 de 2017, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo prohirieron la Circular Conjunta 100-05 de 2018. Esta circular está dirigida a los representantes legales de todos los órganos, organismos y entidades del Estado en sus tres ramas del poder público —nivel nacional, departamental, distrital y municipal—, tanto en el sector central como en el descentralizado, incluidos los órganos autónomos e independientes. En esta circular se definen los pasos a seguir para la vinculación de las personas en situación de discapacidad, que se pueden resumir de la siguiente manera:

1. **Determinar el tamaño de la planta:** La entidad debe sumar la totalidad de sus empleos, considerando las cuatro categorías: empleos permanentes (libre nombramiento y remoción, carrera administrativa, período fijo, elección popular), empleos temporales (art. 21 Ley 909 de 2004), trabajadores oficiales y trabajadores regidos por el derecho privado. Esa sumatoria define el tamaño total de la planta, para ilustrar el proceso, la circular presenta la siguiente tabla:

Tipo de Planta	No. de empleos
Permanente. Integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de período fijo, de elección popular y otros que determine la ley	
Temporal. Integrada por los empleos a los que se refiere el artículo 21 de la Ley 909 de 2004	
Trabajadores Oficiales. Integrada por los empleos a los que se refiere la Ley 6 de 1945, Decreto Ley 1333 de 1986 y el Título 30 del Decreto 1083 de 2015	
Trabajadores Privados. Integrada por los empleos a los que se refiere el Código Sustantivo del Trabajo establecido mediante el Decreto 2663 de 1950	
Tamaño Total de la Planta	

La columna de No. de empleos es la que cada entidad debe diligenciar con sus propios datos para obtener el tamaño total de la planta y determinar así el porcentaje de vinculación de personas con discapacidad que le corresponde cumplir.

2. **Identificar el porcentaje aplicable según tamaño y fecha de corte:** Con base en el tamaño total calculado, la entidad se puede ubicar en una de tres categorías y aplica el porcentaje progresivo según las siguientes obligaciones progresivas:

Tamaño de la planta	A dic. 2019	A dic. 2023	A dic. 2027
1 a 1.000 empleos	2%	3%	4%
1.001 a 3.000 empleos	1%	2%	3%
Más de 3.000 empleos	0,5%	1%	2%

Si el resultado del cálculo arroja decimal, se aproxima al entero más cercano; si el decimal es exactamente 0,5, se aproxima siempre al entero superior.

3. Verificar el cumplimiento con el personal ya vinculado: Antes de iniciar nuevos procesos de selección, la entidad debe revisar si entre sus servidores actuales, en cualquier nivel jerárquico y cualquier modalidad de vinculación, ya existen personas con discapacidad certificada que permitan cubrir el porcentaje exigido.

4. Exigir el certificado de discapacidad: Para acreditar a una persona como trabajadora con discapacidad, esta debe presentar el certificado expedido por la EPS a la que esté afiliada, conforme a la Resolución 583 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social.

5. Proveer vacantes prioritariamente con personas con discapacidad: Las entidades que no hayan alcanzado el porcentaje deben orientar sus vacantes hacia el cumplimiento de esta obligación. Para ello deben: (i) publicar el perfil y requisitos del empleo en su página web; (ii) enviar la información de vacantes a la Comisión Nacional del Servicio Civil y a las instancias del Sistema Nacional de Discapacidad, la Alta Consejería Presidencial, el Ministerio de Trabajo, el DAFP, el Servicio Público de Empleo, el INCI y el INSOR, entre otros; y (iii) garantizar que la difusión se realice con suficiente antelación para permitir la participación efectiva de la población con discapacidad.

6. Implementar ajustes razonables al puesto de trabajo: Una vez vinculada la persona, la entidad debe realizar las modificaciones y adaptaciones necesarias para garantizarle el ejercicio pleno del derecho al trabajo en igualdad de condiciones. Puede apoyarse en la ARL y en los exámenes de ingreso para identificar los ajustes requeridos. El MinTIC y el DAFP ofrecen asesoría en programas como Convertic, Centro de Relevo, teletrabajo y horarios flexibles.

7. Reportar el cumplimiento en el SIGEP: El reporte se hace con corte a 31 de diciembre de cada año, a través del SIGEP, en la ventana habilitada entre el primer día hábil de enero y el último día hábil de febrero del año siguiente.

Además, la circular menciona, conforme al Decreto 2011 de 2017 artículo 2.2.12.2.4 del Decreto 1083 de 2015, que el incumplimiento de estas obligaciones constituye falta grave en los términos del régimen disciplinario. Adicionalmente, de manera más específica, la Circular Conjunta 100-009 de 2021, proferida por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, señaló algunas recomendaciones sobre la implementación de ajustes razonables a las entidades en las que laboran personas con discapacidad:

Primero, los ajustes razonables deben orientarse a garantizar la accesibilidad y la equiparación de oportunidades para todos los tipos de discapacidad, y deben estar directamente relacionados con las funciones y tareas propias del cargo del servidor. Los ajustes razonables deben individualizarse, conforme a las necesidades de cada servidor debidamente comprobadas y certificadas. En ese sentido, se entiende por ajustes razonables los cambios, adecuaciones y adaptaciones necesarias para facilitar el acceso, la adaptación y la productividad en el entorno laboral.

Segundo, entre los ajustes más comunes se enuncia la flexibilización de horarios, las distintas modalidades de trabajo formal, y la instalación de hardware y software especializado, como los programas *Convertic*, *Jaws* y *ZoomText*, que permitan al servidor cumplir sus funciones y mantener comunicación adecuada con su equipo de trabajo y con los ciudadanos.

Por último, reitera que las modalidades de teletrabajo y trabajo en casa deben incorporar los ajustes razonables necesarios mediante el uso de las TICS. Sin perjuicio de lo anterior, cuando las necesidades del servicio lo exijan, el servidor deberá asistir presencialmente a la entidad, la cual estará obligada a garantizar la accesibilidad y a realizar los ajustes físicos o tecnológicos que correspondan.

Conforme a lo expuesto, es importante precisar que los ajustes razonables operan sobre las condiciones y medios de ejercicio del cargo (horarios, modalidad de trabajo, herramientas tecnológicas, accesibilidad física, etc), pero no sobre el contenido funcional del empleo mismo. En ese sentido, la modificación del manual de funciones no es un ajuste razonable, ya que este obedece a un supuesto de impersonalidad del cargo que, en principio, cualquier persona en situación de discapacidad podría desempeñar si se proveen las modificaciones necesarias.

Con base en el análisis del marco normativo y jurisprudencial expuesto, es posible concluir que el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–, en su calidad de establecimiento público del orden departamental, está sujeto a las obligaciones en materia de inclusión laboral de personas en condición de discapacidad previstas en el Decreto 1083 de 2015, modificado por el Decreto 2011 de 2017. En consecuencia, el IDEA debe, en primer lugar, calcular y verificar el porcentaje de vinculación de personas con discapacidad exigido en relación con el tamaño total de su planta de personal, e incorporar dicha información en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público –SIGEP– en el primer bimestre de cada año.

La autonomía administrativa de que goza el IDEA, reconocida por la Ordenanza 13 de 1964 y la Resolución de Junta Directiva N.º 006 de 2014, no lo exime del cumplimiento de estas obligaciones, ya que estas vinculan directamente a las entidades descentralizadas del orden

territorial. Adicionalmente, una vez vinculado un servidor público en condición de discapacidad debidamente certificada, el IDEA estará obligado a determinar, de manera individualizada y con participación del propio servidor, los ajustes razonables que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones, y a adoptar un plan concreto de implementación que permita la superación de las barreras identificadas en el entorno laboral.

Esta obligación comprende, entre otras medidas, la habilitación de modalidades de teletrabajo o trabajo en casa cuando la naturaleza del cargo lo permita, la instalación de hardware y software especializado, la adecuación de los espacios físicos, entre otros.

3.9 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

3.8.1 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 ineficaz³⁹.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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”⁴⁰

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

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-517 de 2024. M.P. Diana Fajardo Rivera.

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 objetiva⁴¹.

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.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-087 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

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.

3.8.2. 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 que están reguladas 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:

- 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 prescribe:

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 puede declararse 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.

3.8.3. 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 sean 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 reiterado que el derecho a la estabilidad laboral y las prerrogativas propias de la carrera administrativa no constituyen límites absolutos frente a la supresión de cargos. Tales garantías no pueden oponerse a las decisiones de reorganización institucional cuando estas resultan necesarias para asegurar el cumplimiento de los fines estatales y la realización del interés general. En consecuencia, la protección de la carrera no impide que la administración adopte medidas de ajuste organizacional, siempre que estas se fundamenten en razones objetivas, legítimas y orientadas a la eficiencia y racionalidad del aparato estatal.

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 establece una protección especial a trabajadores en el marco de la reorganización administrativa. Así, el artículo 12 sobre protección especial, dispone:

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 retirarse 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 vejez⁴².

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

⁴² Corte Constitucional. Sentencia SU-897 de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada.

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;

Dicho decreto debe analizarse 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.

3.10 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 los 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 (en la actualidad, son la Gerencia General, la Gerencia Financiera, la Dirección de Crédito y Cartera, la Gerencia Administrativa, la Dirección Jurídica Comercial y la Gerencia de Riesgos).

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 avaluar 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 prioritarias⁴³ (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)⁴⁴.

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.

⁴³

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

⁴⁴ Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (Mipg). V2020

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	Sistema de Gestión Institucional	SI	SI	NO	Se mantiene el proceso.
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).
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

Dependencia	Proceso	¿Se requiere el proceso?	¿Es necesario que sea ejecutado por la entidad?	¿Se lleva a cabo en otras dependencias?	Observaciones
					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	• Crédito de Fomento y Tesorería (Procedimiento Otorgamiento de Crédito) • Asesoría financiera, presupuestal y administrativa (Procedimiento Asesoría Cliente Externo) • Capacitación Administrativa (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	• 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 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	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	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 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 (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:

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

Softwares vigentes

- a. SIIF - Sistema Integrado de Información Financiera
- b. 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 3º 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 cargo⁴⁵. 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 2º 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

⁴⁵ 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 cargo⁴⁶.

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 paralelas⁴⁷.

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 párrafos 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 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:

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-614 de 2009. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁷ 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. Difícil delimitación frente al contrato realidad. En: Contratos público. Estudios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. pp. 311-312).

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.

4.5. 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.

Tabla 1 Duración contratos prestación servicios personales

VIGENCIA	2022	2023	2024	2025	2026
Promedio de tiempo (meses) que tienen los contratos de prestación de servicios profesionales y los de apoyo a gestión por vigencia	6,14	4,56	5,75	8,98	5,76
Promedio del valor de los honorarios de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por vigencia (cifra en millones)	5.9	6.5	7.6	8.7	8.9
Cantidad de contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión por vigencia	82	100	65	77	72

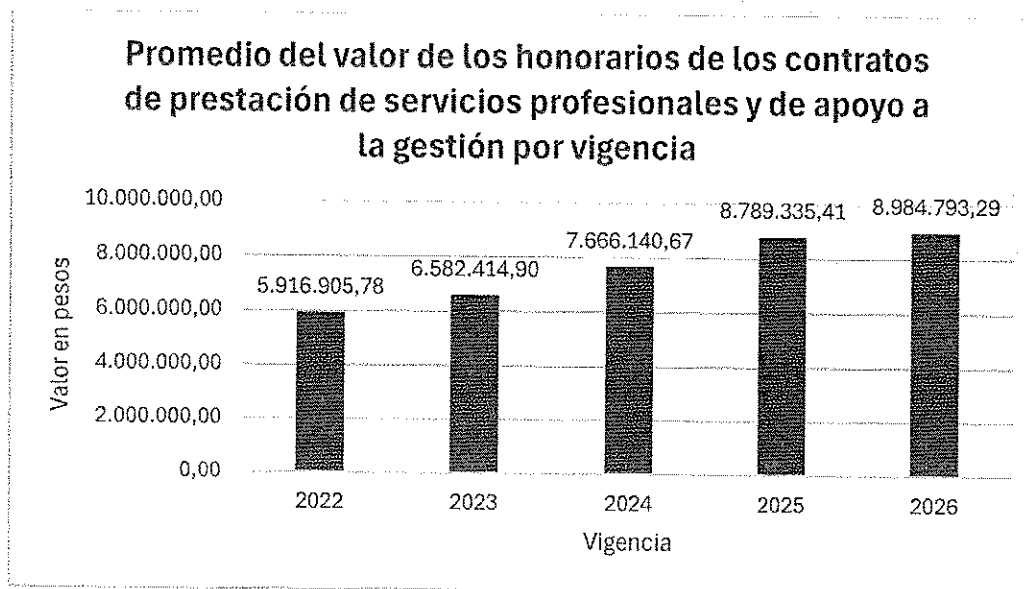
Fuente: elaboración propia, con corte a 30 de junio de 2026 (Los contratos de 2026 tienen una fecha de vencimiento del 30 de junio de 2026)

Ilustración 1 Promedio duración contratos prestación de servicios profesionales



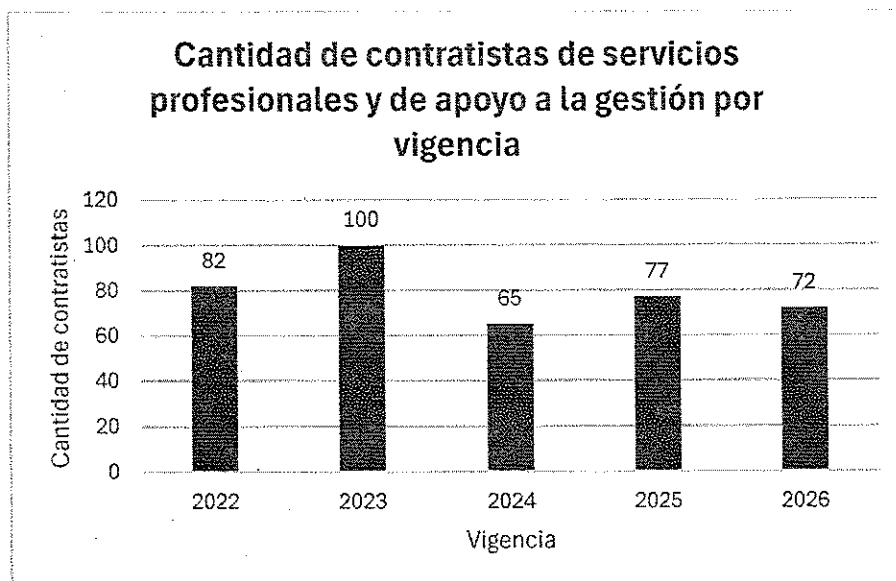
Fuente: elaboración propia, tomada de reporte de contratos suministrada por Jurídica.

Ilustración 2 Promedio valor honorarios contratos prestación de servicios profesionales



Fuente: elaboración propia, tomada de reporte contratos suministrado por Jurídica.

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



Fuente: elaboración propia, tomada de reporte contratos suministrado por Jurídica.

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.

5. ANTECEDENTES DE LA PROPUESTA DE DISEÑO

El proceso de modernización del Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA se ha venido consolidando en el último cuatrienio desde la vigencia 2024 con el diagnóstico organizacional y primera intervención de uno de los elementos de su arquitectura institucional, esto es, el manual específico de funciones y de competencias laborales que tuvo una actualización para migrar al

fortalecimiento del concepto de la planta global y adherencia a lineamientos técnicos, así como el mejoramiento de perfiles.

En una intervención posterior, para 2025 se amplió el alcance del proceso de modernización con el estudio técnico de rediseño integral de todos los componentes de su arquitectura institucional, esto es, estructura administrativa, planta, manual de funciones, valoración de empleos y escala salarial. En un primer momento se dio una implementación parcial para finales de 2025. Para ese momento la propuesta técnica de diseño se consolidó en los numerales que se desarrollan a continuación.

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 a partir del enfoque dispuesto por el Decreto 415 de 2016 que orienta el fortalecimiento de la planeación estratégica de las tecnologías y los sistemas de información, alineado a la estrategia y modelo integrado de gestión del Instituto y a su vez favorece el enfoque de generación de valor público, habilitando las capacidades y servicios de tecnología necesarios para impulsar las transformaciones en el desarrollo del sector del fomento y desarrollo regional, así como la eficiencia y transparencia de los procesos.

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.

Ilustración 4 Propuesta de un nuevo Mapa de Procesos



Fuente: elaboración propia - Oficina de Planeación Estratégica

5.2. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Proyecto de Resolución que adopta y actualiza la Estructura Administrativa del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– parte del reconocimiento de su doble naturaleza jurídica: por un lado, como establecimiento público del orden departamental y, por otro, como Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional (INFI). Esta condición dual implica que su diseño organizacional debe responder simultáneamente a los principios generales de la función administrativa y a los estándares técnicos, prudenciales y normativos propios del sistema financiero público. En consecuencia, la estructura institucional del IDEA requiere un modelo

especializado, flexible y coherente con su objeto misional, orientado al fomento y desarrollo del Departamento de Antioquia.

En este marco, la propuesta resalta la importancia de la desconcentración administrativa como herramienta para distribuir funciones y responsabilidades dentro de la entidad. Se distingue entre la desconcentración funcional, que organiza competencias por áreas internas, y la desconcentración territorial, que permite la operación de unidades externas en el territorio. Esta reorganización busca fortalecer la capacidad operativa del Instituto, optimizar sus procesos internos y mejorar la articulación con actores regionales, nacionales e internacionales, garantizando una gestión más eficiente y alineada con las dinámicas del desarrollo territorial.

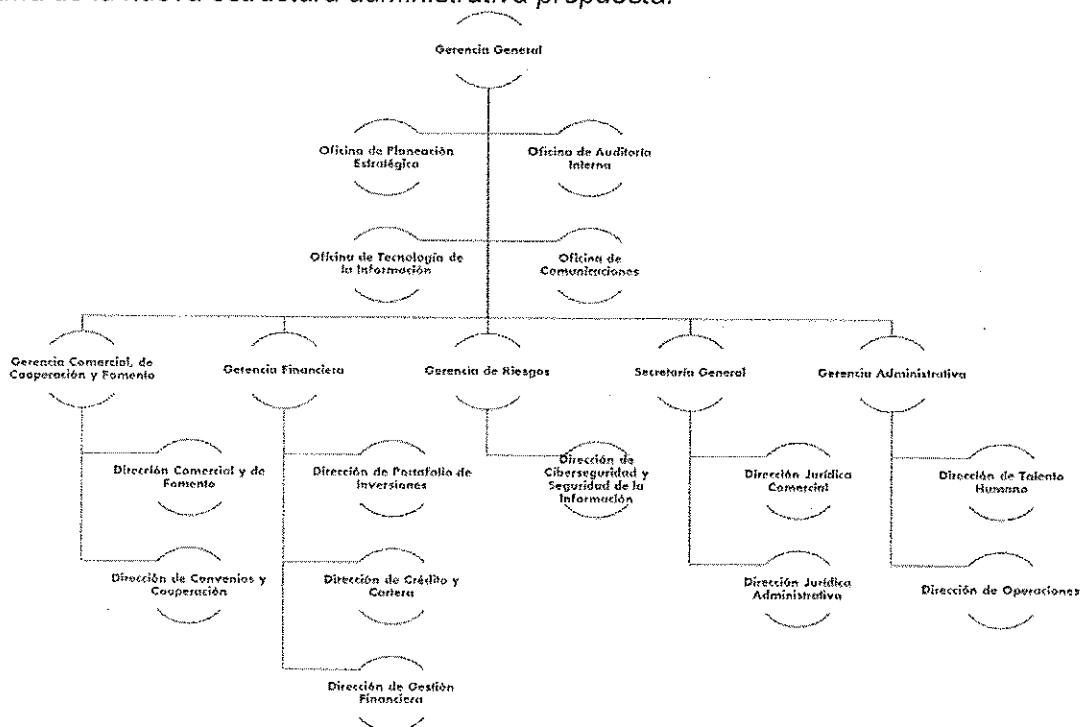
La Junta Directiva, conforme a las competencias establecidas en la Resolución 006 de 2014 — especialmente en su artículo 13, numeral 7— es la autoridad facultada para determinar la estructura orgánica del Instituto, crear dependencias y señalar sus funciones. En ejercicio de esta competencia, la Junta evalúa la necesidad de ajustar la arquitectura institucional del IDEA para responder a los retos actuales del entorno financiero y del desarrollo regional, asegurando que la estructura organizacional sea un instrumento eficaz para la ejecución de su misión y la implementación de sus políticas estratégicas.

}

La Propuesta de Resolución adopta y actualiza lo dispuesto previamente en la Resolución 014 del 4 de noviembre de 2025, precisando las funciones por dependencia, a fin de establecer roles claros dentro de la organización. En este sentido, este rediseño institucional busca alinear la estructura interna con los objetivos estratégicos del Instituto, mejorar la coherencia funcional entre sus dependencias y asegurar una distribución más eficiente de responsabilidades, en consonancia con las mejores prácticas de administración pública y gestión financiera.

Finalmente, la Resolución precisa y redefine las funciones de cada dependencia, estableciendo con mayor claridad los ámbitos de competencia, las responsabilidades operativas y los roles estratégicos dentro del ciclo misional del IDEA. Esta actualización funcional evita duplicidades, fortalece la especialización técnica y garantiza que cada dirección, oficina y unidad contribuya de manera articulada al cumplimiento del objeto institucional. Con ello, el Instituto consolida una estructura moderna, funcional y orientada a resultados, que facilita la toma de decisiones, optimiza los procesos internos y asegura una ejecución más eficiente de las políticas de fomento y desarrollo del Departamento de Antioquia.

Organigrama de la nueva estructura administrativa propuesta:



Fuente: elaboración propia

A continuación, se exponen los principales cambios:

Tabla 2 Tabla de principales cambios en la estructura

Cambios en la estructura	Comentarios
La precisión de funciones en materia disciplinaria: Dirección Jurídica Administrativa como competente en la etapa de instrucción; Dirección Jurídica Comercial como competente en la etapa de juzgamiento y Secretaría General en la etapa de juzgamiento.	La estructura actual del IDEA asigna a la Dirección Jurídica Comercial la revisión en segunda instancia de los actos de instrucción; sin embargo, se propone reasignar competencias para que esta dependencia asuma directamente la fase de juzgamiento, fortaleciendo la imparcialidad y la especialización técnica en la decisión de fondo. Su ubicación jerárquica y experiencia en la revisión de actuaciones instructoras la convierten en un

	órgano idóneo para adoptar decisiones sin interferencia previa en la investigación, consolidando así un rol estrictamente decisorio. Paralelamente, se plantea que la Secretaría General conozca de los recursos de apelación contra los actos de instrucción —como el archivo y la terminación del procedimiento para testigo renuente o quejoso temerario, previstos en el artículo 134 de la Ley 1952 de 2019— ubicando esta revisión en un nivel superior de control institucional y evitando que la Dirección Jurídica Comercial intervenga antes del juzgamiento. Esta redistribución optimiza la separación de funciones, refuerza las garantías del investigado y armoniza la estructura con la naturaleza secuencial del proceso disciplinario.
La asignación del control y clasificación de las PQRSFD a la Dirección Jurídica Administrativa.	La Dirección Jurídica Administrativa se encargará del seguimiento, control y verificación de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Solicitudes, Felicitaciones y Denuncias, garantizando su adecuada gestión, trazabilidad y respuesta conforme a los estándares institucionales y a la normatividad vigente.
La política de atención al ciudadano.	La política de atención al ciudadano debe ser liderada por la Oficina de Comunicaciones, en tanto esta dependencia es la encargada de gestionar los canales institucionales de información, orientar la relación del IDEA con sus grupos de interés y garantizar la coherencia del mensaje institucional. La atención al ciudadano no se limita a la respuesta de peticiones, quejas o reclamos, sino que comprende la construcción de una experiencia integral de servicio, la administración de los medios de contacto, la definición de lineamientos de comunicación pública y la articulación de estrategias de participación y transparencia. Por ello, su ubicación en la Oficina de Comunicaciones asegura un enfoque transversal, especializado y alineado con la identidad institucional, fortaleciendo la interacción con la ciudadanía y consolidando una gestión más eficiente, accesible y orientada al usuario.

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 3 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
Dos (2)	Celador	477	03	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 Jefe de las 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, se propone modificar 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 modificación en Auxiliares Administrativos código 407, toda vez que se requiere fortalecer su funcionalidad y generar mayor valor agregado.

Dos (2) empleos de Celador código 477 asignados a la Gerencia Administrativa se proponen modificar por Auxiliar de Servicios Generales código 470, dada la necesidad de eliminar actividades de vigilancia de la planta, puesto que es un servicio que actualmente se presta por externos con una legislación específicamente reglamentada para el sector privado.

Consideraciones para las modificaciones en planta

Es preciso señalar que, dentro de las modificaciones de la planta de cargos del Instituto, se consideró también el empleo con denominación Secretario Bilingüe código 420, toda vez que su existencia es un excepcional en el sector público colombiano. La idea fue modificar dicho empleo a un Auxiliar Administrativo para que fuera más funcional y con posibilidad de movilidad en el IDEA. Actualmente dicho empleo se encuentra ubicado en la Gerencia Financiera – Dirección de Gestión Financiera. En vista de que no es posible modificarlo porque no se podría incorporar en un empleo equivalente.

Concepto de empleo equivalente

Según la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)⁴⁸:

“Un empleo es equivalente a otro cuando: (i) tiene asignadas funciones iguales o similares; (ii) para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares; y (iii) tengan una asignación básica mensual igual o superior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.2.11.2.3 del Decreto 1083 de 2015.”

De acuerdo con lo anterior, para efectos del empleo Secretario Bilingüe código 420 no podría considerarse empleo equivalente puesto que tiene un requisito específico que no tiene ningún otro empleo, esto es, la certificación que le acredita el manejo de una segunda lengua diferente a español.

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 en la planta de personal del IDEA la segunda mayor participación se encuentra en el nivel Asistencial con el 37%. A continuación el detalle de supresiones propuestas:

Tabla 4 Supresiones propuestas

⁴⁸ <https://www.cnsc.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/preguntas-frecuentes/que-se-entiende-por-empleo-equivalente>

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 5 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:

Tabla 6 Creaciones de nuevos empleos propuestos

No.	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio	Perfil Núcleos Básicos del Conocimiento
1	Director Técnico	009	01	LNR	Despacho Dirección Jurídica.	Limitante jurídica en materia de facultad disciplinaria, se requiere para la instancia de apelación en la fase de instrucción en el proceso disciplinario.	Derecho y Afines.

No.	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio	Perfil Núcleos Básicos del Conocimiento
2	Profesional Universitario	219	04	CAR	Inversiones patrimoniales y Gobierno Corporativo. Gerencia Financiera	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.
3	Profesional Universitario	219	04	CAR	Riesgos ambientales. Gerencia de Riesgos	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Ingeniería Industrial y Afines.
4	Profesional Universitario	219	04	CAR	Riesgos financieros Gerencia de Riesgos	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Ingeniería Industrial y Afines.
5	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.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.
6	Profesional Universitario	219	03	CAR	Analista de datos y proyección de modelos de inversión. Dirección de Portafolio Inversiones	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.

No.	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio	Perfil Núcleos Básicos del Conocimiento
7	Profesional Universitario	219	03	CAR	Presupuesto Dirección de Gestión Financiera	Necesidad del servicio.	Administración.
8	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.	Ingeniería Civil y Afines.
9	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.	Arquitectura y Afines.
10	Profesional Universitario	219	03	CAR	Bienestar laboral y Programa de vivienda Dirección de Talento Humano.	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.
11	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.	Medicina; Salud Pública; Psicología.

No.	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio	Perfil Núcleos Básicos del Conocimiento
						Resolución 1151 de 2022 Ministerio de Salud y Protección Social.	
12	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.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.
13	Profesional Universitario	219	01	CAR	Transversal Secretaría General	Necesidad del servicio.	Derecho y Afines.
14	Profesional Universitario	219	01	CAR	Gestión Documental Gerencia Administrativa Requerimiento normativo. Resolución 629/2018 DAFP. Establece requerimiento de personal profesional, la entidad solo cuenta con 2 técnicos para toda la gestión documental.	Normativo.	Bibliotecología, Otros de Ciencias Sociales y Humanas.
15	Profesional Universitario	219	01	CAR	Convenios. Incremento en captación y colocación (De 809	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines;

No.	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Justificación	Criterio	Perfil Núcleos Básicos del Conocimiento
					MM a 1.4 B), únicamente se cuenta con 10 profesionales para estas actividades misionales que se ejecutan actualmente con 11 contratistas.		Ingeniería Industrial y Afines.
16	Profesional Universitario	219	01	CAR	Servicios administrativos (Gerencia Administrativa)	Necesidad del servicio.	Administración; Ingeniería Administrativa y Afines; Ingeniería Industrial y Afines.
17	Profesional Universitario	219	01	CAR	Servicios inter-operatividad y banca virtual	Necesidad del servicio.	Administración; Contaduría Pública; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.
18	Técnico Administrativo	367	01	CAR	Reportería informes e plataformas	Necesidad del servicio.	Administración; Contaduría Pública; Ingeniería Administrativa y Afines; Economía; Ingeniería Industrial y Afines.

Fuente: elaboración propia.

5.3.4. Planta global

El escenario de planta ideal propuesta por el estudio técnico que incorpora 42 creaciones, 3 supresiones definitivas y por tanto 24 modificaciones es de 174 empleos.

Tabla 7 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					
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
Tres (3)	Director Técnico	009	01	LNR	Directivo
Uno (1)	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				

No. de Empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
174	Total Empleos en Planta				

Fuente: Elaboración propia.

5.4. ESCALA SALARIAL

El Proyecto de Resolución implementa la escala salarial adoptada mediante la Ordenanza 14 de 2026 y formaliza la adopción del Manual de Valoración de Empleos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–. Su fundamento normativo se apoya en las competencias constitucionales, legales y estatutarias de la Junta Directiva, particularmente en lo dispuesto por la Constitución Política, la Ley 489 de 1998, la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 y la Resolución 006 de 2014. Este marco jurídico reafirma la autonomía administrativa y financiera del Instituto, así como su naturaleza dual como establecimiento público departamental y como Instituto Financiero de Fomento y Desarrollo Regional, condición que exige una estructura organizacional especializada y coherente con los principios de la función administrativa y las exigencias del sistema financiero público.

El documento destaca que la adopción de la nueva escala salarial es resultado de un proceso técnico adelantado por el Comité de Rediseño Institucional, el cual actuó como Comisión Permanente de la Escala Salarial. Dicho comité, junto con una comisión transitoria integrada por servidores de distintos niveles ocupacionales, validó los análisis y criterios que sustentan la propuesta. Este proceso participativo permitió identificar la necesidad de una escala salarial que garantizara proporcionalidad, progresividad y gradualidad, en armonía con el principio constitucional de remuneración mínima, vital y móvil y con los lineamientos de gestión del talento humano establecidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MIPG–.

La Resolución también incorpora el Manual de Valoración de Empleos como instrumento técnico fundamental para la clasificación de los cargos del Instituto. Este manual articula la estructura salarial con factores organizacionales como la cultura institucional, los modelos de liderazgo y la gestión por procesos, permitiendo una valoración objetiva de los empleos y una asignación salarial coherente con las responsabilidades y competencias requeridas. Su elaboración se sustentó en referentes de la Gobernación de Antioquia y en criterios de equidad, sostenibilidad y coherencia institucional, garantizando que la estructura salarial responda a las necesidades reales del Instituto y a su misión de fomento y desarrollo regional.

Asimismo, La Resolución incorpora los resultados de las mesas de trabajo y de los distintos espacios de discusión institucional, en los cuales se evaluaron las observaciones ciudadanas, las encuestas aplicadas a los servidores y los insumos técnicos aportados por las comisiones. Este proceso permitió consolidar una propuesta integral que comprende la clasificación de 90 empleos, con las correspondientes transformaciones derivadas de la supresión y creación de cargos, y la adopción de esquemas de salario personalizado orientados a la protección de los derechos laborales adquiridos. En particular, se garantiza que los servidores que actualmente perciben asignaciones superiores a las fijadas para su empleo continúen devengándolas mientras

permanezcan en el cargo, en cumplimiento de la Ordenanza 14 de 2026 y de los principios constitucionales de progresividad, estabilidad y no regresividad en materia laboral.

Tabla 8 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 ANDRES 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
9	ANA MARY LUZ FRANCO PUERTA	39212334	Auxiliar Administrativo 407-03
10	LUIS GERMAN MARIN POSADA	98543748	Auxiliar Administrativo 407-03

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la metodología cuantitativa aplicada de puntos por factor salarial y mínimos cuadrados para los niveles Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial, y el método cualitativo para el nivel Directivo que sustentan el presente estudio técnico en el marco del Proyecto de Rediseño Institucional, se presenta la siguiente escala salarial propuesta para la vigencia 2025:

Tabla 9 Escala salarial propuesta 2025

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	-	-

Fuente: elaboración propia Equipo Rediseño.

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

Tabla 10 Modificación salarial propuesta

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

Fuente: elaboración propia, Equipo Rediseño.

5.5. RECLASIFICACIÓN DE EMPLEOS PÚBLICOS: MODIFICACIÓN DE PLANTA

De acuerdo con Trujillo (2009)⁴⁹, los empleos de una entidad estatal deben estar agrupados y jerarquizados con fundamento en criterios técnicos como la naturaleza general de sus funciones, las responsabilidades y los requisitos exigidos para su desempeño. Esta forma de organización técnica es lo que se conoce como *clasificación* de empleos; por otro lado, la *reclasificación*, como operación complementaria, consiste en la redefinición de las funciones del cargo, sus responsabilidades y/o los requisitos exigidos para su desempeño. Esa reclasificación puede consistir en una simplificación, una ampliación, una tecnificación o cualquier otra forma de variación que no implique un cambio total de dichos elementos, pues si el cambio es total, ya no se estaría ante una reclasificación sino ante la supresión del cargo existente y la creación de uno nuevo. En tal sentido, para que exista *reclasificación* se requiere una alteración en las funciones, responsabilidades y/o requisitos del cargo, acompañada de una pretensión de permanencia en

⁴⁹ TRUJILLO CABRERA, Juan. "Análisis económico de la supresión de cargos en la administración pública," *Revista Republicana*, no. 6 (2009). p.83

el tiempo, pues la reclasificación exige que la modificación sea permanente, es decir, de carácter indefinido.

El artículo 36 del Decreto 1569 de 1998 señala frente al concepto de reclasificación lo siguiente: *"se entiende que un empleo ha sido reclasificado cuando, modificada o no su denominación dentro de un mismo nivel jerárquico, se redefinan sus funciones, se le asignen mayores responsabilidades, se exijan mayores calidades para su desempeño y se ubique en un grado superior de la escala salarial correspondiente"*. Este artículo posteriormente sería derogado por el Decreto 2503 de 1998, que buscó fundamentar un sistema de empleo público de cara al principio de mérito como fundamento del acceso y el ascenso en la carrera administrativa en los distintos órganos y entidades del Estado. En ese sentido, con la derogatoria de este artículo la figura de la reclasificación del empleo, en el que inclusive se podría promover directamente a un servidor a un nivel o grado superior sin concurso de mérito, perdió vigencia en el ordenamiento jurídico.

Frente a este tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- en el Concepto 169491 de 2014, señaló que *"en materia de provisión de empleos hoy día no existe la figura de la reclasificación"*. En este concepto señaló que la persona que aspira a ascender u ocupar un grado superior al empleo en el que ingresó, debe participar mediante un concurso de méritos. Señaló, además, que los empleos de carrera administrativa se proveen mediante los nombramientos en periodo de prueba o en ascenso con las personas seleccionadas bajo el sistema de méritos, garantizando la transparencia y la objetividad y la participación de las personas que acrediten los requisitos para su desempeño. Concluyó que no es procedente el ascenso en los empleos de carrera sin previo concurso de mérito, ya que el empleado de carrera administrativa es libre de participar en los diferentes concursos de mérito, proceso en el que puede ascender a cualquier cargo de superior jerarquía si cumplen con los requisitos y condiciones señalados para el cargo y en la convocatoria misma. Además, resaltó que *"no es procedente que la administración a motu proprio nombre a los empleados en un nivel jerárquico superior, por el hecho de acreditar una formación superior al del empleo que desempeñan, sino que debe el servidor público concursar en el empleo al que aspire y superar el respectivo concurso público meritocrático que le permita acceder a cargo público de mayor nivel"*.

En este Concepto se trae a colación el concepto emitido con Radicado No 2-35-2008-000313 del 29 de enero de 2008, de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el que se establece que, en el marco de la creación y supresión de empleos, los empleados de carrera tienen un derecho preferencial y pueden ejercer empleos de nivel o grado superior bajo la figura del encargo, así como ser beneficiarios de la comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción siempre que se acrediten los requisitos, aptitudes y demás condiciones del cargo. Señaló además, que en la actualidad no es posible que un empleado con derechos de carrera sea ascendido sin previo concurso de méritos, aclarando que cuando se cumplen los requisitos para ser encargado en un empleo de grado o nivel superior no se requiere la renuncia, salvo que se desee aceptar y tomar posesión de otro empleo, en el cual se cuente con nombramiento en provisionalidad o de libre nombramiento y remoción y el empleado no tenga interés en el derecho a que se le otorgue comisión para desempeñar esta última clase de empleo.

De lo expuesto, se tiene que, cuando se modifica la denominación del empleo, se redefinen las funciones, así como las responsabilidades, las calidades requeridas y la escala salarial, se debe acudir a la figura de la supresión o creación de empleos, de acuerdo con las reglas generales que vinculan a las entidades territoriales.

Conforme a lo anterior, el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012 (modifica el artículo 46 de la Ley 909 de 2004) al regular las reformas de plantas de personal de las entidades de la rama ejecutiva en los órdenes nacional y territorial, ya sea para la supresión o creación de empleos, establece tres exigencias (i) que toda reforma debe estar motivada y fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración; (ii) que esa motivación debe respaldarse en estudios o justificaciones técnicas elaborados por la propia entidad bajo las directrices del DAFP y de la ESAP; y (iii) para el orden nacional toda modificación de la planta de personal de las entidades nacionales debe ser aprobada por el DAFP, exigencia que no se extiende a las entidades del orden territorial.

En el mismo sentido, el Decreto 1083 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”*, desarrolla el concepto de motivación de la modificación de la planta de empleos de las entidades públicas, estableciendo que tales reformas deben estar fundadas en las necesidades del servicio o en razones de modernización de la entidad, el estudio técnico establece que tal modificación puede obedecer a (i) fusión, supresión o escisión de dependencias o modificación de sus funciones; (ii) cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad; (iii) traslado de funciones o competencias entre organismos; (iv) supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones; (v) mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios; (vi) redistribución de funciones y cargas de trabajo; (vii) introducción de cambios tecnológicos; (viii) 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; (iv) racionalización del gasto público; (x) Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Adicionalmente el párrafo primero del artículo *ibidem* señala que todas las modificaciones de plantas deben realizarse dentro de criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. Por otro lado, establece que cuando se reforme total o parcialmente la planta y se incorpore a quienes venían ejerciendo los cargos suprimidos en calidad de provisionales en cargos iguales o equivalentes, esa incorporación no tendrá la calidad de nuevo nombramiento.

Frente a esto, el artículo 44 de la Ley 909 de 2004 regula los derechos de los empleados de carrera administrativa cuando su cargo es suprimido como consecuencia de liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, traslado de funciones entre entidades, o modificación de planta de personal. En ese sentido, señala que cuando un cargo de carrera es suprimido, este tipo de empleados tiene el derecho preferencial a incorporarse en un empleo igual o equivalente en la nueva planta de personal creada. Si ello no es posible, puede optarse por la reincorporación a un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización con ocasión de esto. Para entender el concepto de empleo igual o equivalente, el Decreto 1083 de 2015 en su artículo 2.2.11.2.3 establece que un cargo es equivalente a otro

cuando se cumplen tres condiciones (i) que tenga asignadas funciones iguales o similares; (ii) que exija requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares, y (iii) que tenga una asignación básica mensual igual o superior a la del cargo suprimido. Frente a esta última condición, señala que la diferencia salarial no puede superar los dos grados siguientes de la escala cuando los empleos se rigen por la misma nomenclatura, o el diez por ciento (10%) de la asignación básica cuando se les aplica nomenclatura diferente.

En igual sentido, el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1083 de 2015, reitera el derecho preferencial cuando el empleo es suprimido por las causas previstas en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, agregando que (i) mientras se produce la reincorporación, la inscripción del ex empleado en el Registro Público de Carrera continúa vigente, con una anotación que refleja su situación, de modo que no pierde sus derechos de carrera durante ese período; (ii) una vez efectuada la reincorporación, la inscripción se actualiza y el empleado continúa con los mismos derechos de carrera que tenía al momento de la supresión; (iii) si la reincorporación no es posible dentro del término previsto en el decreto-ley, el ex empleado tiene derecho a la indemnización y es retirado del Registro Público de Carrera.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-374/00, siguiendo la Sentencia C-527/94, señaló que la pertenencia a la carrera administrativa confiere a los empleados escalafonados estabilidad en el empleo; sin embargo, esa circunstancia no obliga al Estado a mantener indefinidamente los cargos que estos ocupan, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen su supresión. En tal sentido, la estabilidad, no significa que el empleado sea inamovible y tampoco impide que la Administración, por razones de interés general ligadas a la eficacia y eficiencia de la función pública, suprima determinados cargos cuando ello sea necesario para que el Estado cumpla sus cometidos.

En relación con este tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública en el Concepto 592161 de 2023, señaló que "el derecho preferencial es una regla en beneficio de los empleados de carrera y una obligación para la Administración de incorporar en los empleos de la nueva planta de personal a quienes se les ha suprimido su cargo, así como de reincorporar, después del retiro, cuando el empleado opte por ello o recibir la correspondiente indemnización"⁵⁰. Por ello, si el ex empleado, opta por la indemnización, perderá los beneficios por su vinculación con su entidad empleadora, toda vez que su vinculación legal y reglamentaria se terminó como consecuencia de optar por la indemnización al suprimir su empleo de la planta⁵¹.

i. La modificación de empleos en el nivel territorial.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que 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*", define en su artículo 2 que el empleo es el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades asignadas a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo; por otro lado, este Decreto clasifica los empleos bajo el sistema de niveles jerárquicos, estableciendo en el nivel territorial

⁵⁰ Así como en el Concepto 006361 de 2024 y 069261 de 2024.

⁵¹ Así lo señaló el DAFP, en Concepto 132711 de 2021.

los empleos de directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial, cada uno con funciones diferenciadas. Los artículos 1 y 27 del Decreto *ibidem*, establecen que lo señalado en esta norma es de obligatorio cumplimiento en las entidades del nivel territorial.

A su vez, el Consejo de Estado⁵² ha señalado que las autoridades territoriales pueden ajustar sus plantas de personas de acuerdo con las funciones y competencias propias de cada cargo. Frente a este tema ha resaltado que existe una competencia compartida entre el legislados (Ley 909 de 2004) y el ejecutivo, ya sea de orden nacional (Decreto ley 785 de 2005) o del orden territorial (Decreto 103 de 2006), donde el legislador concediendo facultades extraordinarias al Presidente expidió el Decreto 785 de 2005 por el cual se reglamenta *"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."* También, ha precisado que ni el Estado ni sus instituciones están obligados a mantener plantas de personal permanentemente rígidas e inamovibles que les impidan adecuarlas a las necesidades funcionales de la administración y, esencialmente, a las exigencias de una prestación de servicios ágil, eficaz y diligente en el ejercicio de sus competencias. A raíz de esto, dentro del marco legal, las autoridades deben promover y ejecutar los ajustes a su planta de personal que les permitan alcanzar los objetivos propios de cada cargo, como elemento sustancial del compromiso estatal con la administración pública.

Sobre este tema, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en concepto del 5 de Septiembre de 2023 señaló lo siguiente: *"En todo caso, recuerde que la modificación, creación o supresión de cargos en las entidades del Estado cualquiera sea su orden, debe responder a necesidades del servicio, por lo que, debe justificarse y motivarse técnicamente para que responda a la necesidad que se pretender suplir. Por lo tanto, tenga en cuenta, que, en el caso de la consulta, la modificación de grados de un empleo requiere siempre suprimir y crear empleos, en ningún caso, el manual de funciones es la herramienta para adelantar estas acciones"*.

Esta misma lógica, también subyace, por ejemplo, a la reubicación de servidores de carrera administrativa en otra dependencia de la misma entidad. Como lo ha señalado el Departamento Administrativo de la Función Pública en el Concepto 247301 de 2023. En este escenario, y sobre todo en el marco de las plantas globales, donde no se asigna el empleo a una dependencia específica, sino que los agrupa en la entidad general, dicha reubicación resulta viable, sin embargo, no pueden desconocerse las funciones propias de los empleos; además, la reubicación no implica cambio de empleo, por lo que las funciones generales y los requisitos mínimos siguen siendo los mismos, y el empleado no debe posesionarse nuevamente. En ese sentido, las

⁵² Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia del 3 de noviembre de 2011, Rad. 25000-23-24-000-2008-00507-01 (0335-11), C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila. En este proceso se pretendía la declaratoria de nulidad del artículo 4 del Decreto 103 de 17 de marzo de 2006, expedido por el alcalde Mayor de Bogotá, por medio del cual ajustó la planta de personal de la Secretaría de Gobierno a la nueva nomenclatura y clasificación de empleos fijada en el Decreto ley 785 de 2005.

funciones que se ejercerán en la nueva dependencia deben ser de la misma naturaleza y del mismo nivel jerárquico del cargo del cual es titular el funcionario, de tal forma que no se desnaturalice el empleo. De ahí, que la reubicación con propósito y funciones diferentes a las del empleo del que se es titular no es procedente pues se estaría ante un empleo distinto.

ii. Naturaleza jurídica del IDEA y competencias.

El Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA- es un establecimiento público de carácter departamental, descentralizado, de fomento y desarrollo, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Fue creado por la Asamblea Departamental de Antioquia mediante la Ordenanza 13 de 1964, siendo el primer instituto de fomento y desarrollo regional en Colombia.

En tanto establecimiento público, el IDEA cuenta con personalidad jurídica propia reconocida en su acto de creación, y su objeto es limitado y específico, conforme a lo dispuesto en dicha ordenanza o en las normas que la modifiquen. Esta característica lo distingue de las entidades territoriales, cuya actividad tiene un objeto de naturaleza genérica. Frente a la planta de personal, es importante acudir a las siguientes normas para determinar el alcance de la autonomía de la entidad para disponer y estructurarla:

En 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).

En la Resolución de Junta Directiva N. 006 del 2014 del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, en el artículo 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". Estas normas remiten a la autonomía administrativa del IDEA, en lo referente a la supresión, creación y modificación de su planta de personal.

En conclusión, la reclasificación de un empleo, entendida como mecanismo autónomo que permite modificar la designación, el contenido funcional, los requisitos y el grado salarial de un cargo, no constituye una institución jurídica vigente en el ordenamiento colombiano. Como se señaló, el artículo 36 del Decreto 1569 de 1998, que le daba sustento a esta figura, fue derogado por el Decreto 2503 de 1998, y frente a esto, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha señalado que en la actualidad en materia de provisión de empleos no existe la institución de la reclasificación.

De ello se deriva que cualquier modificación sustancial de las funciones, responsabilidades, requisitos o grado salarial de un empleo no pueda realizarse a través de la reclasificación, sino que debe desarrollarse directamente por medio de la supresión del cargo existente y la creación de uno con las características requeridas. Este último mecanismo se ha diseñado precisamente para garantizar que las modificaciones a las plantas de personal respondan a necesidades reales del servicio, estén sustentadas en estudios técnicos y respeten el principio de mérito que rige el acceso al servicio público.

En consecuencia, el IDEA, como establecimiento público del orden territorial con autonomía administrativa para modificar su planta de personal, debe acudir al mecanismo de la supresión y creación de empleos cuando pretenda modificar designaciones, funciones, requisitos, grado salarial y demás de los cargos. Esto implica la elaboración del correspondiente estudio técnico, la expedición del acto administrativo que adopte la nueva planta y el cumplimiento de las garantías previstas en favor de los servidores de carrera si sus cargos modificados. De esta manera, se garantiza que cualquier cambio en las decisiones sobre la planta de personal respondan efectivamente a la necesidad del servicio y al interés general y no a motivaciones ajenas a la prestación adecuada del servicio.

5.6. MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES

5.6.1. Fundamentación teórica del manual de funciones

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.

5.6.2. Insumos para elaborar el manual de funciones

La elaboración del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales en el IDEA se fundamentó en diferentes elementos organizacionales a saber:

- Estatuto General.
- Estructura orgánico – administrativa.
- Modelo de Operación por Procesos –MOP-
- Plataforma estratégica.
- Acto administrativo de planta nomenclatura y clasificación.
- Acto administrativo de distribución de empleos.
- Acto administrativo que adopta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales actual.
- Planta global de empleos vigente.
- Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC).
- Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES).
- Naturaleza general de las funciones; mínimos y máximos para la asignación de requisitos; requisitos de los empleos; equivalencias entre estudios y experiencias.

5.6.3. Estructura y contenido del manual de funciones

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 pública⁵³. 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:

⁵³ 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.

[...] 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 estatales⁵⁴. 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.

Estructura básica del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales y la elaboración de funciones

Los artículos 2.2.3.8, 2.2.4.5, 2.2.4.7, 2.2.4.8 y 2.2.4.10 del Decreto 1083 de 2015 modificado por el Decreto Nacional 815 de 2018, determina que los manuales específicos de funciones y de competencias laborales deben contener:

- a) La identificación y ubicación del empleo.
- b) El contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo.
- c) Las competencias funcionales: que precisarán y detallarán los criterios de desempeño o resultados de la actividad laboral, los conocimientos básicos o esenciales que corresponden con cada criterio de desempeño del empleo, los contextos en donde deberán demostrarse las contribuciones del empleado, y las evidencias requeridas que demuestren las competencias laborales del empleado.
- d) Las competencias comportamentales: que comprenden las competencias comunes a los servidores públicos y las competencias por nivel jerárquico.
- e) Los requisitos de formación académica y experiencia.

Sin embargo, el artículo 2.2.3.6 del Decreto 1083 de 2015 en concordancia con el Artículo 24 del Decreto-Ley 785 de 2005 dispone que para el ejercicio de los empleos correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos que tengan requisitos establecidos en la Constitución Política o en la ley, se acreditan los allí señalados, sin que sea posible modificarlos o adicionarlos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales. El Parágrafo 2 del artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 648 de 2017 que modificó y adicionó el Decreto 1083 de 2015, por su parte, establece que cuando los requisitos para el desempeño de un cargo estén regulados en la Constitución Política, en la ley o en los decretos reglamentarios, los manuales de funciones y de

⁵⁴ Ibídem.

competencias laborales se limitan a transcribir estos, por lo que no pueden establecer requisitos adicionales.

Posterior a estas precisiones que deben tener en cuenta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Instituto, se fundamentaron los siguientes aspectos:

- a) La reciente reestructuración administrativa del IDEA, junto con la adopción de la nueva escala salarial y las reformas en la planta de personal, exige una actualización integral del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales. Este ajuste debe responder a la lógica de una planta global y a las necesidades derivadas del Proyecto de Rediseño Institucional, garantizando que cada empleo esté claramente definido en cuanto a su naturaleza, denominación, propósito principal y funciones generales, en coherencia con la normativa vigente sobre la regulación de la función pública.
- b) La propuesta de Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales se adecua a los lineamientos técnicos expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales v2 de 2018, y lineamientos normativos dispuestos por el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector Función Pública.
- c) De acuerdo con sus particularidades se establecieron funciones comunes por niveles en un funciograma, de acuerdo con lo regulado por el Decreto 1083 de 2015. En esta línea, cada nivel –directivo, profesional y asistencial- tiene unas funciones comunes, independiente del proceso y dependencia a la cual están relacionados.
- d) Se elaboraron las funciones del Instituto, de acuerdo con los lineamientos técnicos expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales v2 de 2018. Por tanto, cada función fue redactada bajo una construcción gramatical: un verbo rector, un objeto y una condición.
- e) Se ajustaron funciones dentro del Proyecto Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, de acuerdo con la naturaleza especial que tiene el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA- no solo de ser un establecimiento público, sino también un Instituto de Fomento y Desarrollo Regional, que tiene un control especial por parte de la Superintendencia Financiera.
- f) La actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales se sustentó en una revisión integral de los procesos institucionales, las funciones asignadas a cada dependencia y los procedimientos vigentes. Este ejercicio permitió identificar duplicidades, vacíos y oportunidades de mejora, garantizando que la estructura funcional refleje con mayor precisión las responsabilidades y competencias requeridas en el marco de la normativa aplicable.
- g) La elaboración de las fichas de los nuevos empleos en el marco del Proyecto de Rediseño Institucional constituye un paso clave para asegurar la coherencia entre la planta global y las funciones específicas de cada dependencia. Estas fichas se diseñaron considerando la estructura de procesos y los procedimientos institucionales, lo que garantiza que cada cargo responda de manera precisa a las necesidades operativas y estratégicas del IDEA, en armonía con la normativa vigente sobre la función pública. De esta manera, las fichas no solo definen la denominación, propósito y funciones generales de los empleos, sino

que también integran los núcleos básicos del conocimiento y las competencias requeridas para su desempeño. Este enfoque permite consolidar un manual actualizado, normativamente sólido y técnicamente aplicable, que fortalece la transparencia, la eficiencia y la claridad en la gestión del talento humano dentro de la institución.

- h) Se propone la separación de las fichas de la Dirección de Talento Humano con el objetivo de garantizar que el proceso de nómina y prestaciones sociales sea gestionado por profesionales especializados en disciplinas administrativas y económicas. Esta medida busca asegurar que las funciones críticas relacionadas con la nómina, la seguridad social y las prestaciones sociales estén en manos de perfiles con formación técnica pertinente, lo que fortalece la calidad, la precisión y la transparencia de los procedimientos institucionales. De esta manera, se promueve la coherencia entre las competencias profesionales y las responsabilidades asignadas, evitando la dispersión de tareas y asegurando un mayor nivel de especialización. El ajuste organizacional contribuirá a optimizar la eficiencia operativa, reducir riesgos de error y consolidar la confianza en la gestión de los recursos humanos, alineando la práctica institucional con estándares de profesionalismo y normatividad vigente.
- i) Se propone la creación y ajuste de las funciones de los empleos que se han perfilado para el procedimiento de Gestión de Garantías en el Instituto con el fin de generar niveles de responsabilidad en dichos empleos y contribuir al cumplimiento de las disposiciones establecidas por las instancias competentes en materia de aseguramiento y respaldo de las operaciones del Instituto.
- j) En el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales se garantiza la proporcionalidad y gradualidad en la exigencia de requisitos académicos y de experiencia profesional, de manera que los empleos de cada nivel correspondan al grado de responsabilidad asignado. En este marco, los cargos de nivel directivo y asesor exigen requisitos superiores a los establecidos para los niveles profesional, técnico y asistencial.

De acuerdo con lo anterior, el Instituto tiene la potestad de modificar y ajustar las funciones, hacer los traslados y las reubicaciones dentro de una Planta Global, garantizando una debida motivación del acto administrativo, fundada en necesidades del servicio y en las demás particularidades que se presentan. Este tipo de posibilidades se conoce como el *ius variandi*, que para el Derecho Administrativo como la facultad de autoorganización de la Administración Pública. Al respecto, Rincón Córdoba expresa:

Las posibilidades son amplias, no se circunscriben sólo a los supuestos de supresión y reclasificación de puestos de trabajo o al cambio de la Administración-empleadora, abarcan posibilidades, que van desde encomendar transitoriamente tareas hasta las posibilidades de ordenar desplazamientos y traslados sin que para ello sea necesaria la modificación de las plantas de personal. Así, las afectaciones pueden operar con carácter temporal o definitivo e implicar redistribución de los efectivos o, incluso, de los puestos de trabajo. De nuevo, en este ámbito, se reconocer discrecionalidad y se impone, también, el límite de la mayor justificación

junto con la obligación de respetar la dignidad, formación y promoción que detentan los funcionarios⁵⁵.

Así las cosas, las entidades públicas, como el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– tiene la potestad de hacer las modificaciones dentro de su planta global, con la condición de que no implique una desmejora o violación de los derechos y garantías laborales de sus empleados. Para ello, deben tener en cuenta el marco legal del IDEA con respecto a la normatividad del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–.

La determinación de los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas de los diferentes empleos públicos del Instituto

El artículo 2.2.3.5 del Decreto 1083 de 2015 en concordancia con el Artículo 23 del Decreto-Ley 785 de 2005, establece que para los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior, en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales deben identificarse los Núcleos Básicos del Conocimiento -NBC- que contengan las disciplinas académicas o profesiones, de acuerdo con la clasificación definida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-; con el fin de posibilitar el acceso al empleo público en igualdad de condiciones de quienes tienen una profesión perteneciente a una misma área del conocimiento. Se observa que el art. 2.2.3.5 remite al art. 23 del Decreto Ley 785 de 2005, el cual dispone:

***Artículo 23. Disciplinas académicas.** Para el ejercicio de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior en cualquier modalidad, en los manuales específicos se determinarán las disciplinas académicas teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo o el área de desempeño. (énfasis fuera de texto).*

Entonces, el artículo 23 del Decreto Ley 785 de 2005, obliga a determinar las disciplinas académicas en los manuales; por otra parte, el artículo 2.2.3.5 obliga a identificar los NBC. En otras palabras, en los manuales debe expresarse los dos elementos como se estableció en el proyecto de Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales que pretende adoptarse por el IDEA.

Para determinar los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas en las diferentes dependencias y procesos institucionales, se hizo un análisis de las funciones de las dependencias y procesos institucionales, teniendo en cuenta las profesiones que tienen los empleados del IDEA. Al revisar los propósitos de cada dependencia y contrastarlos con los perfiles de formación de los empleados, se logra una caracterización más precisa de los saberes que sustentan la gestión institucional. Este análisis de proporcionalidad y razonabilidad garantiza que las áreas de conocimiento asignadas no sean arbitrarias, sino que respondan a la naturaleza

⁵⁵ 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. p. 528.

de los procesos, fortaleciendo la coherencia entre la misión institucional y las capacidades técnicas disponibles.

De esta manera, se obtiene un mapa de referencia que facilita la planeación estratégica, la asignación de responsabilidades y la optimización de recursos humanos. Los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas identificadas se convierten en insumos normativos y prácticos para la elaboración de manuales, matrices y guías de gestión, asegurando que cada dependencia cuente con el respaldo académico y profesional adecuado. Además, este enfoque contribuye a la transparencia y a la eficiencia administrativa, pues permite demostrar que las decisiones sobre perfiles y funciones se fundamentan en criterios técnicos y objetivos, alineados con las necesidades reales de la institución.

Equivalencia de estudios por experiencia profesional: la no aplicación de la experiencia profesional relacionada

La equivalencia de estudios por experiencia busca establecer estímulos dentro de la planta de personal. En tal sentido, el IDEA posibilitó mediante la Resolución 05 de Junta Directiva «Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–» la aplicación de las equivalencias para los empleos que lo requieran, según la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, a excepción de los siguientes empleos: i) Profesional especializado en Ciberseguridad, por la necesidad de una experiencia cualificada en el tema, teniendo en cuenta lo dispuesto por la Superintendencia Financiera; ii) Técnico en Gestión Documental por la Resolución 629 de 2018 del Departamento Administrativo de la Función Pública; y iii) Profesionales de la Oficina de Control Interno no se estableció la aplicación de equivalencia de estudios por experiencia, al considerarse que los profesionales que hagan parte de la Dependencia deben tener experiencia profesional relacionada en los procesos que serán auditados.

En consecuencia, el IDEA adoptó la equivalencia entre estudios y experiencias dispuesta en el artículo 25 del Decreto Ley 785 de 2005 para los demás empleos del Instituto, cuyo tenor literal prescribe:

ARTÍCULO 25. Equivalencias entre estudios y experiencia. Las autoridades territoriales competentes, al establecer el manual específico de funciones y de requisitos, no podrán disminuir los requisitos mínimos de estudios y de experiencia, ni exceder los máximos señalados para cada nivel jerárquico. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:

25.1 Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional:

25.1.1 El título de posgrado en la modalidad de especialización por:

25.1.1.1 Dos (2) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional, o

25.1.1.2 Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o

25.1.1.3 Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.

25.1.2 El título de posgrado en la modalidad de maestría por:

25.1.2.1 Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional, o

25.1.2.2 Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o

25.1.2.3 Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y un (1) año de experiencia profesional.

25.1.3 El título de posgrado en la modalidad de doctorado o posdoctorado, por:

25.1.3.1 Cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional, o

25.1.3.2 Título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, o

25.1.3.3 Terminación y aprobación de estudios profesionales adicionales al título profesional exigido en el requisito del respectivo empleo, siempre y cuando dicha formación adicional sea afín con las funciones del cargo, y dos (2) años de experiencia profesional.

25.1.4 Tres (3) años de experiencia profesional por título profesional adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo.

25.2 Para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencial:

25.2.1 Título de formación tecnológica o de formación técnica profesional, por un (1) año de experiencia relacionada, siempre y cuando se acredite la terminación y la aprobación de los estudios en la respectiva modalidad.

25.2.2 Tres (3) años de experiencia relacionada por título de formación tecnológica o de formación técnica profesional adicional al inicialmente exigido, y viceversa.

25.2.3 Un (1) año de educación superior por un (1) año de experiencia y viceversa, o por seis (6) meses de experiencia relacionada y curso específico de mínimo sesenta (60) horas de duración y viceversa, siempre y cuando se acredite diploma de bachiller para ambos casos.

25.2.4 Diploma de bachiller en cualquier modalidad, por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y un (1) año de experiencia laboral y viceversa, o por aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y CAP de Sena.

25.2.5 Aprobación de un (1) año de educación básica secundaria por seis (6) meses de experiencia laboral y viceversa, siempre y cuando se acredite la formación básica primaria.

25.2.6 La equivalencia respecto de la formación que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, se establecerá así:

25.2.6.1 Tres (3) años de educación básica secundaria o dieciocho (18) meses de experiencia, por el CAP del Sena.

25.2.6.2 Dos (2) años de formación en educación superior, o dos (2) años de experiencia por el CAP Técnico del Sena y bachiller, con intensidad horaria entre 1.500 y 2.000 horas.

25.2.6.3 Tres (3) años de formación en educación superior o tres (3) años de experiencia por el CAP Técnico del SENA y bachiller, con intensidad horaria superior a 2.000 horas.

PARÁGRAFO 1. De acuerdo con las necesidades del servicio, las autoridades competentes determinarán en sus respectivos manuales específicos o en acto administrativo separado, las equivalencias para los empleos que lo requieran, de conformidad con los lineamientos establecidos en el presente decreto.

PARÁGRAFO 2. Las equivalencias de que trata el presente artículo no se aplicarán a los empleos del área médico asistencial de las entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud.

De la norma transcrita se desprende que la equivalencia de estudios por experiencia profesional debe interpretarse como un mecanismo de acumulación. En este sentido, la formación académica de pregrado o posgrado se integra con la experiencia adquirida en el ejercicio profesional, fortaleciendo el perfil exigido para determinados empleos. En ningún caso los títulos académicos sustituyen la experiencia profesional relacionada, la cual no puede contabilizarse como equivalente, pues responde a una lógica distinta dentro de los requisitos de acceso y evaluación.

La experiencia profesional relacionada corresponde a la trayectoria laboral directamente vinculada con el área de desempeño, acreditando idoneidad práctica y conocimiento aplicado. Este tipo de experiencia constituye evidencia de la capacidad del candidato para desenvolverse en funciones específicas, aportando un valor que no puede ser reemplazado por títulos académicos. La norma, por tanto, distingue con claridad entre la experiencia acumulada como complemento y la experiencia relacionada como requisito autónomo. En tal sentido, la experiencia no puede considerarse equivalente a los estudios, ni los estudios a la experiencia, dado que cumplen funciones distintas en la construcción del perfil profesional. La equivalencia de estudios por experiencia se concibe como un mecanismo excepcional, orientado a suplir requisitos académicos en situaciones específicas y normadas. En contraste, la experiencia relacionada se reconoce como mérito complementario y obligatorio en la evaluación de candidatos, garantizando que la práctica profesional tenga un lugar propio en los procesos de selección.

Al respecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública en Concepto con radicado 20264000196301 expresó que la no aplicación de equivalencias entre estudios y experiencia profesional relacionada obedece a una razón jurídica central: la experiencia relacionada es un requisito autónomo que se adquiere exclusivamente mediante el ejercicio previo de funciones similares a las del empleo a proveer. El concepto de Función Pública es explícito al señalar que *“frente a la experiencia profesional relacionada no existen opciones de equivalencia ya que esta se adquiere en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer”*. Esto significa que la experiencia relacionada no puede ser reemplazada por títulos académicos, cursos, posgrados ni por años de experiencia profesional general, pues su naturaleza es funcional y no académica.

Desde el punto de vista técnico, la equivalencia prevista en el artículo 25 del Decreto Ley 785 de 2005 —y reiterada en el Decreto 1083 de 2015— opera únicamente respecto de la experiencia profesional, entendida como la adquirida a partir de la terminación del pensum académico en actividades propias de la profesión. Esta experiencia sí admite sustitución por estudios de posgrado (especialización, maestría o doctorado) y viceversa. Sin embargo, la experiencia profesional relacionada exige demostrar que el aspirante ha desempeñado funciones similares a las del cargo, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado al indicar que basta con acreditar actividades que guarden “cierta similitud” con las funciones del empleo, pero que deben ser efectivamente ejercidas. Por ello, no es jurídicamente viable reemplazarla por formación académica.

En este aspecto, permitir equivalencias sobre la experiencia profesional relacionada implicaría desnaturalizar el perfil funcional del empleo y desconocer los límites normativos fijados para cada

nivel jerárquico. La autonomía de las entidades territoriales para elaborar sus Manuales Específicos de Funciones no les autoriza a crear equivalencias distintas a las previstas en la ley, pues estas alternativas deben ceñirse estrictamente a los parámetros normativos. Así lo señala el concepto al afirmar que “la administración no puede exceder o aplicar equivalencias [...] diferentes a las que se encuentran en la Ley”. En consecuencia, la experiencia profesional relacionada permanece como un requisito independiente, no sustituible y esencial para garantizar la idoneidad funcional del servidor público.

En todo caso, para la aplicación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales adoptado del proyecto de resolución, las equivalencias previstas en el artículo 25 del Decreto-Ley 785 de 2005 —y en las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan— solo serán procedentes en los casos expresamente señalados en las fichas de los empleos. Esto implica que la equivalencia no aplica de manera general ni automática, sino únicamente cuando el diseño del empleo así lo contempla y cuando la naturaleza del cargo permite dicha correspondencia.

La determinación de equivalencias debe obedecer a un criterio de razonabilidad institucional, fundado en la misionalidad del Instituto y en la estructura funcional de cada dependencia. En consecuencia, la equivalencia solo será admisible cuando resulte compatible con las funciones esenciales del empleo, con el nivel de responsabilidad asignado y con las competencias laborales requeridas para su adecuado desempeño.

Por ello, no todos los empleos del Manual serán susceptibles de equivalencias. Aquellos que incorporan actividades altamente especializadas, responsabilidades técnicas críticas o funciones estratégicas que exigen formación y experiencia específicas, no podrán ser objeto de equivalencias, pues comprometería la idoneidad del cargo y la calidad del servicio público, y en esa línea, se deberán exigir la experiencia profesional relacionada. La aplicación de equivalencias, entonces, es excepcional, reglada y estrictamente subordinada a la naturaleza del empleo y a la garantía de mérito y profesionalización del talento humano.

En suma, la institución de las equivalencias debe entenderse como un mecanismo de aplicación restringida, orientado a resolver situaciones puntuales sin desdibujar los perfiles definidos en el Manual ni afectar la exigencia de mérito. Su utilización exige un análisis cuidadoso de la naturaleza del empleo, de las competencias esenciales y del nivel de especialización requerido, de modo que solo opere cuando resulte compatible con la idoneidad del cargo y con la profesionalización del talento humano. Así, las equivalencias no son una vía para flexibilizar indebidamente los requisitos, sino un instrumento excepcional que debe preservar la calidad, la coherencia y la integridad del servicio público.

6. IMPLEMENTACIÓN DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL

Para la vigencia 2026 el Instituto emprendió una ruta para dar continuidad a la implementación de los resultados del estudio técnico de rediseño institucional y modernización administrativa contemplando entre otras gestiones, la presentación y sustentación en Asamblea Departamental

de la Escala Salarial propuesta, elemento fundamental para poder implementar la actualización de la planta global, teniendo en cuenta el concepto de modificación vía supresión/creación por cambios de grados salariales.

Este escenario requiere arreglos institucionales determinados por: supresión definitiva del empleo, supresión/creación y creaciones de empleos que se detallan en los siguientes numerales:

6.1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Durante el primer semestre de 2026 se realizó un ejercicio de socialización de la Resolución de Junta Directiva No. 0014-2025 del 4 de noviembre de 2025 en el marco de las acciones de gestión del cambio y de la actualización de los documentos del modelo de operación por procesos, identificando la necesidad de modificar funciones entre dependencias, de un lado la función principal de gestión de garantías en la Dirección de Crédito y Cartera, situación que deriva un ajuste en las funciones entre dicha dependencia y la Gerencia Administrativa; de otro lado la función relacionada con la atención de PQRSFD y la Política de Atención al ciudadano, situación que deriva un ajuste de funciones entre la Oficina de Comunicaciones y la Dirección Jurídica Administrativa.

6.1.1. Análisis de las funciones relacionadas con PQRSFD y la Política de Atención al Ciudadano

El IDEA, en su condición de Instituto de Fomento y Desarrollo, se relaciona con la ciudadanía y con sus clientes institucionales de una manera distinta a la de una entidad administrativa tradicional: su gestión integra la naturaleza financiera, el fomento territorial y la administración de riesgos. En este contexto, el Servicio al Ciudadano y la gestión de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, denuncias y felicitaciones (PQRSFD) operan como dos sistemas complementarios, pero de naturaleza distinta: el primero es de carácter preventivo, orientador y pedagógico, centrado en la experiencia del usuario y la calidad del servicio; el segundo es de carácter correctivo, jurídico y procedimental, centrado en el derecho de petición y la trazabilidad de las solicitudes. Esta diferencia de naturaleza es, precisamente, la que justifica asignar cada función a la dependencia cuyas competencias garantizan su correcta ejecución, por lo que se sugiere llevar la gestión de PQRSFD a la Dirección Jurídica Administrativa y la Política de Atención al Ciudadano continuando en la Oficina de Comunicaciones.

Justificación de PQRSFD en la Dirección Jurídica Administrativa

La gestión de PQRSFD tiene por objeto garantizar el derecho fundamental de petición y la trazabilidad de las solicitudes, los reclamos, las denuncias y las felicitaciones, asegurando oportunidad, transparencia y respuesta técnica dentro de los términos previstos en la Ley 1755 de 2015. Se trata, por tanto, de una función de contenido esencialmente jurídico y procedimental, cuya ubicación natural sería la Dirección Jurídica Administrativa por las siguientes razones:

- Cumplimiento de términos legales. El monitoreo de vencimientos, la definición de criterios de clasificación, traslado y respuesta según competencia, y la atención de

- solicitudes de información y copias exigen criterio jurídico permanente, pues una respuesta extemporánea o incompetente compromete la responsabilidad de la entidad.
- Gestión del riesgo jurídico. La atención de denuncias y reclamos con enfoque de riesgo, y el análisis de temas recurrentes, fallas del servicio y alertas tempranas requieren una lectura jurídica que anticipe contingencias y proteja la posición institucional del IDEA.
- Integración con la gestión documental y el control interno. La radicación, el registro, la carga de respuestas y el cierre de casos se soportan en el sistema de gestión documental y se articulan con el control interno, procesos que garantizan la trazabilidad exigida por la ley.
- Coherencia técnica de las respuestas. La administración del sistema institucional de PQRSFD, tales como, plataforma, protocolos, trazabilidad y el aseguramiento de respuestas con lenguaje claro y coherencia institucional demandan una instancia con capacidad de articular a las demás dependencias competentes.
- Información para la toma de decisiones. La generación de informes para la gerencia y entes de control, y el diseño de acciones de mejora basadas en evidencia, hacen del sistema PQRSFD un instrumento de gobernanza que debe reportarse desde el nivel estratégico de la entidad.

Por ello, en el nivel estratégico del modelo propuesto, la Dirección Jurídica Administrativa, adscrita a la Secretaría General define conjuntamente con la Oficina de Planeación Estratégica la política, los estándares y la estrategia del sistema PQRSFD, mientras el nivel operativo, esto es, gestión documental en la Gerencia Administrativa se encarga de la radicación de entrada y salida, y las dependencias competentes responden y cierran los casos.

En relación con el cumplimiento de términos legales es importante mencionar que el monitoreo de vencimientos, la definición de criterios de clasificación, traslado y respuesta según competencia, y la atención de solicitudes de información exigen criterio jurídico permanente, pues una respuesta extemporánea o incompetente compromete la responsabilidad de la entidad.

Justificación de la Política de Atención al Ciudadano en la Oficina de Comunicaciones

La Política de Servicio al Ciudadano tiene una naturaleza preventiva, orientadora y pedagógica: su propósito es garantizar que las personas puedan relacionarse con la entidad de manera clara, accesible, oportuna y confiable, mediante canales presenciales, telefónicos y digitales. Es una función centrada en la experiencia del usuario y en la calidad del servicio, cuya ubicación sugerida es la Oficina de Comunicaciones por las siguientes razones:

- Gestión del modelo de atención multicanal. El diseño y la operación de los canales presencial, telefónico, virtual y web, así como el chat, correo, formularios y portal institucional corresponden a las capacidades técnicas y a la infraestructura que administra la Oficina de Comunicaciones.
- Coherencia institucional en mensajes, protocolos y rutas de atención. Asegurar que la ciudadanía reciba mensajes consistentes y alineados con la misión institucional es una competencia propia de la comunicación organizacional, que evita respuestas fragmentadas entre dependencias.

- Lenguaje claro y accesibilidad universal. Los estándares de calidad de la política, estos son, oportunidad, accesibilidad, lenguaje claro, transparencia y el acompañamiento a usuarios con barreras de acceso exigen capacidades de comunicación y de diseño de información que son el hacer de Comunicaciones.
- Gestión de la experiencia del usuario. La orientación, el acompañamiento y el monitoreo de indicadores de servicio, tiempos de atención, satisfacción, accesibilidad y efectividad hacen parte de la gestión de percepción y relacionamiento con los públicos, ámbito natural de la comunicación institucional.
- Integración al MIPG. La política de servicio al ciudadano opera como política transversal del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, articulando gestión del riesgo, control interno y mejora continua desde una instancia con visión de toda la entidad y contacto permanente con sus públicos.

En el modelo propuesto, la Oficina de Comunicaciones actúa en el nivel táctico, en articulación con la Dirección Comercial y de Fomento, la Dirección Jurídica Administrativa y la Oficina de Planeación Estratégica, ejecutando, monitoreando y articulando la política definida en el nivel estratégico.

6.1.2. Análisis de la función relacionada con la gestión de garantías que soportan las operaciones del Instituto

Durante la fase documental del procedimiento denominado “Procedimiento para la Gestión de Garantías” se ha definido como objetivo: establecer de manera detallada y estructurada las actividades necesarias para la gestión integral de las garantías que respaldan las operaciones del Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA, asegurando su adecuada constitución, validez jurídica, registro, custodia, seguimiento, control, ejecución y cancelación, como instrumento fundamental para la mitigación del riesgo crediticio y la protección de los recursos públicos.

El procedimiento regula el ciclo completo de las garantías que respaldan las operaciones de crédito del Instituto: inicia con la aprobación de la garantía por el órgano competente y termina con su cancelación, levantamiento de registros y archivo definitivo. Cubre la constitución y estructuración jurídica de la garantía, su registro (instancias competentes), la validación del registro, la custodia documental, el control previo al desembolso, el seguimiento durante la vigencia, el pre jurídico y jurídico ante incumplimiento, la ejecución de la garantía, la aplicación de recursos recuperados y el cierre, envío al CAD o traslado del bien recibido a gestión patrimonial.

El responsable de esta función será la Dirección de Crédito y Cartera, quien coordinará la articulación interdependencias con la Dirección Comercial y la Gerencia Administrativa para el adecuado flujo del procedimiento.

6.2. PLANTA DE CARGOS

La modificación de la planta de cargos estará integrada por diferentes movimientos que permitirán la aplicación de los resultados del estudio técnico basado en el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo a la gestión, el análisis y la evaluación de los perfiles, necesidades en la prestación del servicio y el resultado de las cargas de trabajo.

6.2.1. Supresión definitiva

Tabla 11 Supresión definitiva del empleo

No. de cargos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Uno (1)	Secretario	440	04	CAR	Asistencial
Uno (1)	Supresión definitiva propuesta				

Fuente: elaboración propia.

6.2.2. Supresiones por modificación

Las supresiones por modificación permiten la supresión y creación inmediata con el fin de modificar uno de los elementos de la nomenclatura del empleo, esto es, el grado salarial, con ocasión de la nueva estructura de salarios del Instituto adoptada por la Asamblea Departamental.

Tabla 12 Supresión del empleo por modificación

No. de empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Tres (3)	Jefe de Oficina	006	02	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Administrativo	009	02	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Financiero	009	02	LNR	Directivo
Tres (3)	Director Operativo	009	02	LNR	Directivo
Tres (3)	Director Técnico	009	02	LNR	Directivo
Uno (1)	Profesional Especializado	222	04	CA	Profesional
Dos (2)	Profesional Universitario	219	04	CA	Profesional
Cinco (5)	Profesional Universitario	219	03	CA	Profesional
Seis (6)	Profesional Universitario	219	02	CA	Profesional
Nueve (9)	Técnico Operativo	314	02	CA	Técnico
Uno (1)	Secretario Ejecutivo	425	07	CA	Asistencial
Uno (1)	Secretario Bilingüe	420	07	CA	Asistencial
Trece (13)	Auxiliar Administrativo	407	07	CA	Asistencial
Dos (2)	Auxiliar Administrativo	407	06	CA	Asistencial
Uno (1)	Auxiliar Administrativo	407	05	CA	Asistencial
Cinco (5)	Auxiliar Administrativo	407	04	CA	Asistencial

No. de empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Quince (15)	Secretario	440	04	CA	Asistencial
Uno (1)	Auxiliar Administrativo	407	03	CA	Asistencial
Cuatro (4)	Auxiliar de Servicios Generales	470	03	CA	Asistencial
Dos (2)	Celador	477	03	CA	Asistencial
Siete (7)	Conductor	480	03	CA	Asistencial
Cinco (5)	Auxiliar de Servicios Generales	470	02	CA	Asistencial
Noventa y un (91)	Supresión de empleos por modificación				

Fuente: elaboración propia.

6.2.3. Creaciones por modificación

Tabla 13 Creaciones por modificación del empleo

No. de empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Tres (3)	Jefe de Oficina	006	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Administrativo	009	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Director Financiero	009	01	LNR	Directivo
Tres (3)	Director Operativo	009	01	LNR	Directivo
Tres (3)	Director Técnico	009	01	LNR	Directivo
Uno (1)	Profesional Especializado	222	05	CA	Profesional
Diez (10)	Profesional Universitario	219	03	CA	Profesional
Cinco (5)	Profesional Universitario	219	02	CA	Profesional
Cuatro (4)	Profesional Universitario	219	01	CA	Profesional
Nueve (9)	Técnico Operativo	314	01	CA	Técnico
Uno (1)	Secretario Ejecutivo	425	04	CA	Asistencial
Uno (1)	Secretario Bilingüe	420	04	CA	Asistencial
Trece (13)	Auxiliar Administrativo	407	04	CA	Asistencial
Ocho (8)	Auxiliar Administrativo	407	03	CA	Asistencial
Quince (15)	Secretario	440	03	CA	Asistencial
Uno (1)	Auxiliar Administrativo	407	02	CA	Asistencial
Cuatro (4)	Auxiliar De Servicios Generales	470	02	CA	Asistencial
Dos (2)	Celador	477	02	CA	Asistencial
Siete (7)	Conductor	480	02	CA	Asistencial
Cinco (5)	Auxiliar de Servicios Generales	470	01	CA	Asistencial
Noventa y uno (91)	Creación de empleos				

Fuente: elaboración propia.

6.2.4. Creaciones de nuevos empleos

Tabla 14 Creaciones de nuevos empleos

No. de empleos	Denominación	Código	Grado	Naturaleza	Nivel
Dos (2)	Profesional Universitario	219	03	CA	Profesional
Cuatro (4)	Profesional Universitario	219	01	CA	Profesional
Seis (6)	Creación de empleos				

Fuente: elaboración propia.

6.3. ESCALA SALARIAL

Para la aplicación de la Escala Salarial en la vigencia 2026, resulta indispensable realizar la actualización correspondiente conforme a lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto 0323 de 2026. Esto garantiza la coherencia normativa, transparencia en la gestión de recursos y la adecuada planificación presupuestal de la entidad.

La escala salarial constituye un instrumento de ordenamiento interno que debe ajustarse a las disposiciones legales y reglamentarias emitidas por el Gobierno Nacional. El Decreto 0323 de 2026 establece el porcentaje de incremento aplicable a los salarios públicos, lo cual obliga a las entidades a incorporar dicho ajuste en sus estudios técnicos y en la ejecución presupuestal de la vigencia correspondiente. De esta manera, se asegura la armonización entre la planeación institucional y las directrices nacionales.

La siguiente tabla presenta la estructura salarial actualizada para la vigencia 2026, en cumplimiento de lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 0323 de 2026.

Tabla 15 Escala Salarial 2026

GRADO	NIVEL DIRECTIVO	NIVEL ASESOR	NIVEL PROFESIONAL	NIVEL TÉCNICO	NIVEL ASISTENCIAL
1	\$ 13.023.453	\$ 11.977.177	\$ 6.755.421	\$ 4.789.498	\$ 3.233.873
2	\$ 14.093.453	-	\$ 7.900.459	-	\$ 3.736.574
3	\$ 18.433.250	-	\$ 9.045.498	-	\$ 4.239.275
4	FC \$ 20.383.854	-	\$ 10.190.536	-	\$ 4.741.977
5	-	-	\$ 11.335.574	-	-
Tope Decreto 0323 de 2026	\$ 23.137.521	\$ 18.494.549	\$ 12.919.932	\$ 4.789.503	\$ 4.741.982

Fuente: elaboración propia Equipo Técnico IDEA. FC: Fuera de Curva.

En este marco, se aplicó un incremento del 7% sobre los valores establecidos, con el fin de garantizar la coherencia normativa y la adecuada planificación presupuestal de la entidad. Los montos consignados constituyen la base oficial para la presente vigencia y reflejan el ajuste decretado por la autoridad competente.

7. FUNDAMENTACIÓN LEGAL DEL ESTUDIO TÉCNICO

7.1. VIABILIDAD JURÍDICA DEL ESTUDIO TÉCNICO

7.1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones del Proyecto de Resolución de Junta Directiva, «Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–» tienen aplicación a nivel institucional y deben atenderse por todos los servidores públicos con criterios de eficiencia y eficacia, en orden al logro de la misión, objetivos y funciones que la ley y el reglamento le señalan al Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–.

La resolución va dirigida a los servidores públicos de nivel: directivo, asesor, profesional, profesional con personal a cargo, técnico y asistencial que hacen parte del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–.

Ejercicio de la potestad regulatoria –Junta Directiva del IDEA–

El profesor argentino Juan Carlos Casagne señala que en el plano de las entidades públicas el principio de competencia predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos⁵⁶. 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 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 productor, 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 dicho⁵⁷.

⁵⁶ CASAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot. p. 234.

⁵⁷ GUASTINI, Riccardo. Estudios sobre la interpretación jurídica. México: UNAM, 2002. p. 28.

A partir de esta precisión teórica, se dispone que la Ordenanza 13 de 1964, «Por medio del cual se crea el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–» establece en el artículo 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 caos 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». Por otro lado, la Resolución 006 de 2014, «Por medio del cual se reforman los estatutos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–», establece en el Artículo 13: «[...] De las funciones de la Junta Directiva. Son funciones de la Junta Directiva del IDEA: [...] 6. Clasificar el personal del Instituto de conformidad con la ley. 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».

Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Con la resolución «Por la cual se adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–», a partir del siguiente de su publicación deroga las Resolución de Junta 005 de 2025 que actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, así como la Resolución 015 de 2025 que modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales.

Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales: el ius variandi y la posibilidad de ajustar los manuales de funciones sin la desnaturalización del empleo

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.

Como mecanismo de organización y autorregulación administrativa tiene cometido garantizar distribuir la planta de empleos, de acuerdo con las necesidades y objeto de la entidad. En tal sentido, el Consejo de Estado expresa lo que se busca con los manuales es la posibilidad que se constituyan en una planta global, que significa que dentro de su estructura interna funcional, existen diferentes empleos debidamente clasificados y con nomenclaturas específicas, pero sin estar vinculada a una dependencia del organismo en especial, sino concebidos de una forma genérica para desempeñarse en cualquiera de estas, en razón a las necesidades del servicio y a los requerimientos que la propia autoridad defina en diferentes momentos, lo cual permita los

traslados o reubicaciones de empleos entre áreas, con el propósito de garantizar los propósitos de la entidad⁵⁸. Al respecto, esta Subsección en sentencia del 14 de mayo de 2020⁵⁹ expresó:

[...] Al respecto, la doctrina ha precisado que en estas plantas de personal «los puestos de trabajo no se adscriben a ninguna unidad funcional, sino que se establece un listado que denota su posición jerárquica, su escala salarial, su naturaleza jurídica, la dedicación dependiendo de la jornada laboral que deba cumplirse y la duración en los casos que se requiera. De este modo, la posibilidad de movilidad de los puestos de trabajo ya no necesita un proceso de reestructuración sino simplemente una decisión administrativa que se acompañe con las necesidades cambiantes que se vayan presentando. La flexibilidad se traduce en la posibilidad de destinar los empleos libremente a las dependencias donde sean útiles; la globalidad, a que la anterior posibilidad se presenta dentro de toda entidad u organismo sin importar, incluso, que estos tengan seccionales regionales por estar desconcentrados⁶⁰. [...]»⁶⁰.

Ahora, en lo atinente a la estructura funcional la sentencia C-447 de 1996 proferida por la Corte Constitucional⁶¹, en la que se indicó lo siguiente:

[...] El sistema de planta global y flexible, al igual que la asignación y reasignación de funciones, ya fue objeto de análisis por parte de esta Corporación y encontrada acorde con la Constitución, en la sentencia C-089A de 1994, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida:

"...una vez determinada la planta global de personal -que por cierto responde a un manejo moderno y eficiente de la administración pública- por parte del Presidente de la República, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en su calidad de 'jefe de la administración de su respectiva dependencia', según lo prevé el artículo 208 constitucional, **puede distribuir esa planta global, así como asignar y reasignar funciones. Estimar lo contrario, significaría que todo manejo administrativo y toda fijación de responsabilidades en cualquier entidad del Estado requeriría de la actuación del Presidente de la República, lo que llevaría a una parálisis en el ejercicio de las funciones (sic) públicas de la rama ejecutiva.**"

El manejo de personal que se consagra en los artículos 22 y 25, inciso primero, del decreto 1647 de 1991, materia de impugnación, responde a la necesidad que tiene el Ejecutivo de dinamizar la gestión pública. La administración pública debe ser evolutiva y no estática, en la medida en que está llamada a resolver los problemas de una sociedad cambiante. Por esta razón, una planta de personal rigidamente (sic) establecida en una ley o un reglamento cuya modificación estuviera sujeta a dispendiosos trámites, resultaría altamente inconveniente y tendería a paralizar a la misma administración, como lo ha dicho la Corte, desconociendo, de

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván; et al. Guía para la implementación. De la Recomendación a la Acción. ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano?, Documento de trabajo n.º 26, Bogotá, Universidad de los Andes, 2016.

⁶¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 del 19 de septiembre de 1996. Expediente: D-1231. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 22, 25, 26 y 28 del Decreto 1647 de 1991; 6, 23, 26, 28 y 38 del Decreto 1648 de 1991; y 13 al 74, 80 al 101, 103 y 112 del Decreto 2117 de 1992. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

paso, el artículo segundo de la Constitución, en virtud del cual las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Preocupa a la actora -con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues la **flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla**. Constituye una modalidad de manejo del recurso humano en la administración pública que propende la modernización de ésta y la eficaz prestación del servicio público, además de constituir un desarrollo práctico de los principios constitucionales de eficacia, celeridad y economía, como medio para alcanzar los objetivos del Estado social de derecho. [...]. (Negritas de la Sala).

De acuerdo con las consideraciones jurisprudenciales, se evidencia que la entidad tiene la competencia de reubicar a un empleado de su planta global, donde sea requerido en virtud de su cargo y con base en los fines del área que lo necesite. Sin embargo, no significa la desnaturalización del empleo, en la que fue nombrado el empleado público reubicado. Un estudio de análisis de necesidad del servicio, de recomendaciones médico-laborales⁶² y otros aspectos, pueden implicar reubicaciones a otras dependencias de la entidad, en la que sea asignado, de conformidad al objetivo y fines de esta, con la condición de que sean de la misma esencia del empleo, esto es, de igual nivel jerárquico, código y grado, teniendo como sustento y guía obligatoria de actuación el manual específico de la entidad.

De acuerdo con lo expuesto, la Administración Pública tiene la potestad de modificar las funciones, hacer los traslados y las reubicaciones dentro de una Planta Global, garantizando una debida motivación del acto administrativo, fundada en necesidades del servicio y en las demás particularidades que se presentan. Este tipo de posibilidades se conoce como el *ius variandi*, que en la Administración Pública como la facultad de autoorganización. Al respecto, Rincón Córdoba expresa:

Las posibilidades son amplias, no se circunscriben sólo a los supuestos de supresión y reclasificación de puestos de trabajo o al cambio de la Administración-empleadora, abarcan posibilidades, que van desde encomendar transitoriamente tareas hasta las posibilidades de ordenar desplazamientos y traslados sin que para ello sea necesaria la modificación de las plantas de personal. Así, las afectaciones pueden operar con carácter temporal o definitivo e implicar redistribución de los efectivos o, incluso, de los puestos de trabajo. De nuevo, en este ámbito, se reconocer discrecionalidad y se impone, también, el límite de la mayor justificación

⁶² El Consejo de Estado expresó en la relatoria: [...] es claro que la parte demandada cambió ciertas funciones de la demandante -lo cual fue solicitado por la demandante en obediencia a las recomendaciones efectuadas por el médico de salud ocupacional, como de hecho la misma entidad se lo explica para negar la nivelación. Ello demuestra que contrario a vulnerar o transgredir los derechos laborales de la (demandante) lo que hizo su empleador respecto de sus funciones fue precisamente ampararlos y evitar una mayor afectación a sus condiciones de salud. Luego, mal podría entenderse que ello genera un trato desigual como lo pretende hacer ver la demandante, que conlleve el pago de salarios del otro cargo. 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.

junto con la obligación de respetar la dignidad, formación y promoción que detentan los funcionarios⁶³.

Así las cosas, las entidades públicas, como el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– tiene la potestad de hacer las modificaciones dentro de su planta global, con la condición de que no implique una desmejora o violación de los derechos y garantías laborales de sus empleados. Para ello, deben tener en cuenta el marco legal del IDEA con respecto a la normatividad del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–.

7.2. MARCO LEGAL DEL IDEA CON RESPECTO A LA REGLAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El Título V, Capítulo II de la Constitución Política regula la Función Pública. Dentro de su regulación se destacan las siguientes reglas: i) No hay empleo público que no tenga funciones detalladas en la Ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado deben contemplarse en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto –artículo 122 constitucional–; ii) Tienen la calidad de servidores públicos los miembros de corporaciones públicas, los empleados y trabajadores oficiales y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios –artículo 123 constitucional–; iii) la ley es la que determina la responsabilidad de los servidores públicos –artículo 124 constitucional–; iv) los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que fije la ley –artículo 125 constitucional–;

Por regla general, los empleos de los órganos y entidades del Estado 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 trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.

En este escenario legal, se funda la vinculación laboral en un sistema de carrera administrativa construido bajo el mérito y la necesidad que el empleo público sea la regla. En tal sentido, se destaca a continuación las normas legales, decisiones jurisprudenciales, guías y demás documentos que aluden a la importancia de la Función Pública dentro del Estado colombiano aplicable al Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– como establecimiento público.

Tabla 16 Normas generales de la Función Pública

⁶³ 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. p. 528.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
Ley 2418 de 2024, "Por medio de la cual se modifica el régimen de acceso y ascenso en el sistema general de carrera administrativa, se crea la reserva de plazas para las personas con discapacidad, se establece la gratuidad de la inscripción para este segmento poblacional y se dictan otras disposiciones" o "ley de reserva de plazas para personas con discapacidad"	
Ley 2294 de 2023, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".	ARTICULO 82. Formalización del Empleo Público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia. El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado. Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo. PARÁGRAFO 1o. Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, 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, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos,

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	organismos y entidades de la Administración Pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal. PARÁGRAFO 2o. El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará los lineamientos técnicos necesarios para que los procesos de formalización sean complementarios con otros procesos de fortalecimiento institucional en los órganos, organismos y entidades de la administración pública, contemplando la cualificación del empleo público, y promoviendo la eficiencia del gasto.
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".	ARTÍCULO 2o. 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 3o. 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 4o. 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 5o. CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ENTIDADES PÚBLICAS CON PERSONAS NATURALES. Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios deberán garantizar que al menos el diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que no requieran experiencia profesional, puedan ser provistos con jóvenes que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2o de la presente ley. PARÁGRAFO 1o. Con el fin de fomentar y proteger el empleo joven en lo territorial para la contratación por parte de entidades públicas de orden municipal, para la contratación por parte

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	de entidades públicas es requisito que el joven haya nacido o sea residente en el respectivo municipio, área distrital o área metropolitana durante un (1) año anterior a la fecha de contratación o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época. PARÁGRAFO 2o. Con el fin de fomentar y proteger el empleo joven en lo territorial, para la contratación por parte de entidades públicas de orden departamental es requisito que el joven haya nacido o sea residente en el respectivo departamento durante un (1) año anterior a la fecha de contratación o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época. ARTÍCULO 6o. 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 1o. 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 2o de esta ley. PARÁGRAFO 2o. 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 3o. 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 4o. 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.
Ley 2043 de 2020	La Ley 2043 de 2020 "Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones". Primero debe tenerse en cuenta que el objeto de la Ley 2043 de 2020, de conformidad con su artículo 1, es "[...] reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título". La norma dispone que es obligatorio, a partir de su promulgación, que se reconozca como experiencia profesional la que se adquiere en las prácticas que se realicen como opción para adquirir el correspondiente título, sin importar el sector o la profesión. Adicionalmente, el artículo 3 preceptúa que por práctica laboral se entienden todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica. Con ello se refuerza la idea de que las nuevas reglas de acreditación de práctica laboral como experiencia aplican a todas las profesiones, o carreras técnicas o tecnológicas; en la medida en que la definición de práctica comprende a cualquier programa de pregrado. El artículo 3 contiene una definición de práctica profesional que, en tanto posterior y parte del régimen que regula la materia integralmente, deroga el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 para los efectos de su acreditación como experiencia profesional, así como todas las otras normas que le sean contrarias. Es

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	decir, para contabilizar las prácticas laborales como experiencia profesional, estas deben entenderse, a partir de la nueva definición legal de práctica profesional: ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el programa académico o plan de estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral. PARÁGRAFO 1o. Se considerarán como prácticas laborales para efectos de la presente ley las siguientes: 1. Práctica laboral en estricto sentido. 2. Contratos de aprendizaje. 3. Judicatura. 4. Relación docencia de servicio del sector salud. 5. Pasantía. 6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo. PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud. La Ley 2043 de 2020 todas las prácticas profesionales que se encuadren en la definición del artículo 3 de esa Ley deben contarse como experiencia profesional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1 y 6 de dicha Ley. Como consecuencia de ello, con la expedición de la Ley 2043 de 2020 no puede entenderse derogado el régimen general para contar la experiencia, que sigue siendo el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, al tenor del cual la experiencia profesional se cuenta desde la terminación de materias, excepto para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional. Ello es así, se reitera, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Ley 2043 y se cuenta como experiencia profesional la práctica laboral de los estudiantes. Se destaca que las reglas sobre cómputo de la práctica como experiencia profesional de la Ley 2043 de 2020 solamente rigen a partir de su promulgación y publicación, esto es, a partir del 27 de julio de 2020.
Ley 2039 de 2020	La Ley 2039 de 2020, "por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones", tiene por objeto promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes y dictar disposiciones que aseguren su implementación, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Política y los convenios internacionales firmados por Colombia que garantizan los derechos de los jóvenes. Es de resaltar que dentro de esta Ley se estableció la equivalencia de experiencias en el artículo 2 modificado por la Ley 2113 de 2021 y adicionado por la Ley 2119 de 2021, que prescribe: ARTICULO 2°. Equivalencia de experiencias. Con el objeto de establecer incentivos educativos y laborales para los estudiantes de educación superior de pregrado y posgrado, educación técnica, tecnológica, universitaria, educación para el trabajo y desarrollo humano, formación profesional integral del SENA, escuelas normales superiores, así como toda la oferta

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	de formación por competencias, a partir de la presente ley, las pasantías, prácticas, judicaturas, servicio en los consultorios jurídicos, monitorías, contratos laborales, contratos de prestación de servicios y la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente, serán acreditables como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacione directamente con el programa académico cursado. En el caso de los grupos de investigación, la autoridad competente para expedir la respectiva certificación será el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al igual que las entidades públicas y privadas parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCTeI, en el caso de la investigación aplicada de la formación profesional integral del SENA, la certificación será emitida por esta institución. El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo reglamentarán, cada uno en el marco de sus competencias, en un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, a fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida. En todo caso, el valor asignado a la experiencia previa será menor a aquella experiencia posterior a la obtención del respectivo título. En el caso del sector de la Función Pública, las equivalencias deberán estar articuladas con el Decreto número 1083 de 2015, o el que haga sus veces. Parágrafo 1°. La experiencia previa solo será válida una vez se haya culminado el programa académico, aunque no se haya obtenido el respectivo título, siempre y cuando no se trate de aquellos casos establecidos en el artículo 128 de la Ley Estatutaria 270 de 1996. Parágrafo 2°. En los concursos públicos de mérito se deberá tener en cuenta la experiencia previa a la obtención del título profesional. En la valoración de la experiencia profesional requerida para un empleo público, se tendrá en cuenta como experiencia previa para los fines de la presente ley, la adquirida en desarrollo y ejercicio de profesiones de la misma área del conocimiento del empleo público. Parágrafo 3°. En el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará un esquema de expediente digital laboral que facilite a los trabajadores en general pero especialmente a los trabajadores Jóvenes en particular, la movilidad en los empleos, de tal forma que contenga, entre otras, las certificaciones digitales académicas y laborales de que trata este artículo. Este expediente hará parte de los sistemas de información del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) creado por Ley 1636 de 2013 y deberá cumplir las garantías en calidad informática contenidas en la Ley 527 de 1999. Parágrafo 4°. Para el caso del servicio en consultorios Jurídicos, la experiencia máxima que se podrá establecer en la tabla de equivalencias será de seis (6) meses. Parágrafo. La experiencia laboral a la cual hace referencia el inciso primero del presente artículo podrá extenderse a menores de edad, siempre y cuando exista consentimiento por parte de sus padres o representantes, de conformidad con la legislación civil y, en concordancia, con la Ley 1098 de 2006, el régimen laboral y demás disposiciones vigentes, o las que la modifiquen.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	Parágrafo. Sin distinción de edad, quienes cuenten con doble titulación en programas de pregrado en educación superior, podrán convalidar la experiencia profesional obtenida en ejercicio de tales profesiones, siempre y cuando pertenezcan a la misma área del conocimiento. Este artículo le exigió al Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Trabajo, en el marco de sus competencias que reglamenten este artículo, con el fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida, condicionado que el valor asignado a la experiencia previa será inferior a aquella experiencia posterior a la obtención del título. Así mismo, se destaca que en los concursos públicos de méritos debe tenerse en cuenta la experiencia previa a la obtención del título profesional. En la valoración de la experiencia profesional requerida para un empleo público, debe contarse como experiencia previa, la adquirida en desarrollo y ejercicio de profesiones de la misma área del conocimiento del empleo público.
Ley 1960 de 2019, "Por el cual se modifican la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1567 de 1998 y se dictan otras disposiciones"	ARTÍCULO 1o. El artículo 24 de la Ley 909 de 2004, quedará así: Artículo 24. Encargo. Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados en estos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño es sobresaliente. En el evento en que no haya empleados de carrera con evaluación sobresaliente, el encargo deberá recaer en quienes tengan las más altas calificaciones descendiendo del nivel sobresaliente al satisfactorio, de conformidad con el sistema de evaluación que estén aplicando las entidades. Adicionalmente el empleado a cumplir el encargo deberá reunir las condiciones y requisitos previstos en la ley. El encargo deberá recaer en un empleado que se encuentre desempeñando el cargo inmediatamente inferior de la planta de personal de la entidad. Los cargos de libre nombramiento y remoción, en caso de vacancia temporal o definitiva, podrán ser provistos a través del encargo de empleados de carrera o de libre nombramiento y remoción, que cumplan los requisitos y el perfil para su desempeño. En caso de vacancia definitiva el encargo será hasta por el término de tres (3) meses, prorrogable por tres (3) meses más, vencidos los cuales el empleo deberá ser provisto en forma definitiva. PARÁGRAFO 1o. Lo dispuesto en este artículo se aplicará para los encargos que sean otorgados con posterioridad a la vigencia de esta ley. PARÁGRAFO 2o. Previo a proveer vacantes definitivas mediante encargo o nombramiento provisional, el nominador o en quien este haya delegado, informará la existencia de la vacante a la Comisión Nacional del Servido Civil a través del medio que esta indique. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html ARTÍCULO 2o. El artículo 29 de la Ley 909 de 2004 quedará así: Artículo 29. Concursos. La provisión definitiva de los empleos públicos de carrera administrativa se hará mediante procesos de selección abiertos y de ascenso los cuales adelantará la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad en la que esta delegue o desconcentre la función. En los procesos de selección o concursos abiertos para <u>ingresar</u> a la <u>carrera</u> podrán participar las personas que acrediten los requisitos y condiciones requeridos para el desempeño de los empleos.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	El concurso de ascenso tiene como finalidad permitir la movilidad a un cargo superior dentro de la planta de personal de la misma entidad, del mismo sector administrativo o dentro del cuadro funcional de empleos. El concurso será de ascenso cuando: 1. <u>La vacante o vacantes a proveer pertenecen a la misma planta de personal, las plantas de personal del sector administrativo o cuadro funcional de empleos, en los niveles asesor, profesional, técnico o asistencial.</u> 2. <u>Existen servidores públicos con derechos de carrera general o en los sistemas específicos o especiales de origen legal, que cumplan con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso.</u> 3. <u>El número de los servidores con derechos de carrera en la entidad o en el sector administrativo que cumplen con los requisitos y condiciones para el desempeño de los empleos convocados a concurso es igual o superior al número de empleos a proveer.</u> <u>Si se cumple con los anteriores requisitos se convocará a concurso de ascenso el treinta (30%) de las vacantes a proveer. El setenta (70%) de las vacantes restantes se proveerán a través de concurso abierto de ingreso.</u> <u>Si en el desarrollo del concurso de ascenso no se inscribe un número igual de servidores con derechos de carrera por empleo convocado, el concurso se declarará desierto y la provisión de los cargos se realizará mediante concurso de ingreso abierto. Quienes se hayan inscrito inicialmente para el concurso de ascenso continuarán en el concurso abierto de ingreso sin requerir una nueva inscripción.</u> <u>PARÁGRAFO. La Comisión Nacional del Servicio Civil determinará, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento para que las entidades y organismos reporten la Oferta Pública de Empleos, con el fin de viabilizar el concurso de ascenso regulado en el presente artículo.</u> <u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional - Apartes subrayados declarados EXEQUIBLES, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-077-21 de 25 de marzo de 2021, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html ARTÍCULO 3o. El literal g) del artículo 6o del Decreto-ley 1567 de 1998 quedará así: "g) Profesionalización del servidor público. Los servidores públicos, independientemente de su tipo de vinculación con el Estado, podrán acceder a los programas de capacitación y bienestar que adelante la entidad, atendiendo a las necesidades y al presupuesto asignado. En todo caso, si el presupuesto es insuficiente se dará prioridad a los empleados con derechos de carrera administrativa". ARTÍCULO 4o. El Gobierno nacional desarrollará mecanismos de movilidad horizontal, que en ningún caso implicará cambio de empleo, con el propósito de evaluar de manera progresiva el mérito y garantizar la capacitación permanente de los servidores públicos, aspectos esenciales para su desarrollo, el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados en las entidades públicas y la eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La movilidad deberá basarse en criterios de mérito, medido a través de pruebas de competencias, aplicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	permanencia en el servicio, la evaluación del desempeño, la capacitación y la formación adquiridas. Para el desarrollo de las modalidades de movilidad horizontal se deberá tener en cuenta el marco de gasto de mediano plazo y las disponibilidades presupuestales. PARÁGRAFO. El Gobierno nacional contará con un plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para establecer los lineamientos de la movilidad horizontal. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html ARTÍCULO 5o. Las normas previstas en la presente ley relacionadas con los procesos de selección se aplicarán a los servidores que se rigen en materia de carrera por el sistema general y los sistemas específicos y especiales de origen legal. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1960_2019.html ARTÍCULO 6o. El numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004, quedará así: "Artículo 31. El Proceso de Selección comprende: 1. (...) 2. (...) 3. (...) 4. Con los resultados de las pruebas la Comisión Nacional del Servicio Civil o la entidad contratada, por delegación de aquella, elaborará en estricto orden de mérito la lista de elegibles que tendrá una vigencia de dos (2) años. Con esta y en estricto orden de mérito se cubrirán las vacantes para las cuales se efectuó el concurso y las vacantes definitivas de cargos equivalentes no convocados, que surjan con posterioridad a la convocatoria del concurso en la misma Entidad.
Ley 1955 de 2019, "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"	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 1o. 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 2o. 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 3o. 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 4o. 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. <u>Notas de Vigencia</u>

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	<u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional - Artículo declarado EXEQUIBLE, por los cargos axaminados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-050-21 de 4 de marzo de 2021, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.
Ley 1780 de 2016, "Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones".	ARTÍCULO 7o. NO APOORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación. Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, las condiciones que deben cumplir las empresas para acceder a los beneficios contemplados en este artículo. PARÁGRAFO 1o. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevo personal, sin que puedan interpretarse como nuevo personal aquel que se vincule luego de la fusión de empresas. PARÁGRAFO 2o. En ningún caso, el beneficio previsto se podrá realizar sobre las personas menores de 28 años de edad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad. PARÁGRAFO 3o. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo gozarán de los mismos beneficios en el Sistema de Subsidio Familiar que los trabajadores por los que se realizan aportes regulares.
Decreto 1083 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública".	Especial referencia al Decreto 1800 de 2019 "Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo" "CAPITULO 4 ACTUALIZACIÓN DE LAS PLANTAS GLOBALES DE EMPLEO ARTÍCULO 2.2.1.4.1. Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años: - Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad. - Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional. - Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones. - Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	e. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional. f. Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional. PARÁGRAFO 1. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio. PARÁGRAFO 2. Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales. Decreto 648 de 2017
Ley 1221 de 2008, "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones".	PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Cuando el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y el teletrabajador a petición del empleador se mantiene en la jornada laboral mas de lo previsto en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo y de la Seguridad Social, o le asigna más trabajo del normal, el pago de horas extras, dominicales y festivos se le dará el mismo tratamiento de cualquier otro empleado. <u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional - Parágrafo declarado EXEQUIBLE, salvo la expresión "el teletrabajo sea ejecutado donde sea verificable la jornada laboral, y" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-103-21 de 21 de abril de 2021, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.
Ley 1010 de 2006, "Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo".	ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY Y BIENES PROTEGIDOS POR ELLA. La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública. Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa. PARÁGRAFO: <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> La presente ley no se aplicará en el ámbito de las relaciones civiles y/o comerciales derivadas de los contratos de prestación de servicios en los cuales no se presenta una relación de jerarquía o subordinación. Tampoco se aplica a la contratación administrativa. <u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-960-07 de 14 de noviembre de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, <i>'en el entendido de que si en realidad existe una relación laboral, se aplicará la Ley 1010 de 2006'</i> http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1010_2006.html ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN Y MODALIDADES DE ACOSO LABORAL. Para efectos de la presente ley se entenderá por acoso laboral toda conducta persistente y demostrable, ejercida sobre un empleado, trabajador por parte de un empleador, un jefe o superior jerárquico inmediato o mediato, un compañero de trabajo o un subalterno, encaminada a infundir miedo, intimidación, terror y angustia, a causar perjuicio laboral, generar desmotivación en el trabajo, o inducir la renuncia del mismo. En el contexto del inciso primero de este artículo, el acoso laboral puede darse, entre otras, bajo las siguientes modalidades generales: 1. Maltrato laboral. Todo acto de violencia contra la integridad física o moral, la libertad física o sexual y los bienes de quien se desempeñe como empleado o trabajador; toda expresión verbal injuriosa o ultrajante que lesione la integridad moral o los derechos a la intimidad y al buen nombre de quienes participen en una relación de trabajo de tipo laboral o todo comportamiento tendiente a menoscabar la autoestima y la dignidad de quien participe en una relación de trabajo de tipo laboral. 2. Persecución laboral: toda conducta cuyas características de reiteración o evidente arbitrariedad permitan inferir el propósito de inducir la renuncia del empleado o trabajador, mediante la descalificación, la carga excesiva de trabajo y cambios permanentes de horario que puedan producir desmotivación laboral. 3. Discriminación laboral: <Numeral modificado por el artículo 74 de la Ley 1622 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> todo trato diferenciado por razones de raza, género, edad, origen familiar o nacional, credo religioso, preferencia política o situación social que carezca de toda razonabilidad desde el punto de vista laboral. <u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional - Mediante Sentencia C-682-12 de 25 de octubre de 2012, Magistrado Ponente Dr. Alexei Julio Estrada, la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución, efectuó la revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 169/11-Senado, 014/11 Cámara y declaró EXEQUIBLE este artículo. <u>Legislación Anterior</u> 4. Entorpecimiento laboral: toda acción tendiente a obstaculizar el cumplimiento de la labor o hacerla más gravosa o retardarla con perjuicio para el trabajador o empleado. Constituyen acciones de entorpecimiento laboral, entre otras, la privación, ocultación o inutilización de los insumos, documentos o instrumentos para la labor, la destrucción o pérdida de información, el ocultamiento de correspondencia o mensajes electrónicos. 5. Inequidad laboral: Asignación de funciones a menosprecio del trabajador.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	6. Desprotección laboral: Toda conducta tendiente a poner en riesgo la integridad y la seguridad del trabajador mediante órdenes o asignación de funciones sin el cumplimiento de los requisitos mínimos de protección y seguridad para el trabajador. ARTÍCULO 6o. SUJETOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY. Pueden ser sujetos activos o autores del acoso laboral: – La persona natural que se desempeñe como gerente, jefe, director, supervisor o cualquier otra posición de dirección y mando en una empresa u organización en la cual haya relaciones laborales regidas por el Código Sustantivo del Trabajo; – La persona natural que se desempeñe como superior jerárquico o tenga la calidad de jefe de una dependencia estatal; – La persona natural que se desempeñe como trabajador o empleado. Son sujetos pasivos o víctimas del acoso laboral; – Los trabajadores o empleados vinculados a una relación laboral de trabajo en el sector privado; – Los servidores públicos, tanto empleados públicos como trabajadores oficiales y servidores con régimen especial que se desempeñen en una dependencia pública; Los jefes inmediatos cuando el acoso provenga de sus subalternos. Son sujetos partícipes del acoso laboral: – La persona natural que como empleador promueva, induzca o favorezca el acoso laboral; – La persona natural que omita cumplir los requerimientos o amonestaciones que se profieran por los Inspectores de Trabajo en los términos de la presente ley. PARÁGRAFO: Las situaciones de acoso laboral que se corrigen y sancionan en la presente ley son sólo aquellas que ocurren en un ámbito de relaciones de dependencia o subordinación de carácter laboral. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1010_2006.html ARTÍCULO 7o. CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN ACOSO LABORAL. <Ver Notas de Vigencia> Se presumirá que hay acoso laboral si se acredita la ocurrencia repetida y pública de cualquiera de las siguientes conductas: a) Los actos de agresión física, independientemente de sus consecuencias; b) Las expresiones injuriosas o ultrajantes sobre la persona, con utilización de palabras soeces o con alusión a la raza, el género, el origen familiar o nacional, la preferencia política o el estatus social; c) Los comentarios hostiles y humillantes de descalificación profesional expresados en presencia de los compañeros de trabajo; d) Las injustificadas amenazas de despido expresadas en presencia de los compañeros de trabajo; e) Las múltiples denuncias disciplinarias de cualquiera de los sujetos activos del acoso, cuya temeridad quede demostrada por el resultado de los respectivos procesos disciplinarios; f) La descalificación humillante y en presencia de los compañeros de trabajo de las propuestas u opiniones de trabajo; g) las burlas sobre la apariencia física o la forma de vestir, formuladas en público; h) La alusión pública a hechos pertenecientes a la intimidad de la persona; i) La imposición de deberes ostensiblemente extraños a las obligaciones laborales, las exigencias abiertamente desproporcionadas sobre el cumplimiento de la labor encomendada y el brusco cambio del lugar de trabajo o de la labor contratada sin ningún fundamento objetivo referente a la necesidad técnica de la empresa;

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	j) La exigencia de laborar en horarios excesivos respecto a la jornada laboral contratada o legalmente establecida, los cambios sorpresivos del turno laboral y la exigencia permanente de laborar en dominicales y días festivos sin ningún fundamento objetivo en las necesidades de la empresa, o en forma discriminatoria respecto a los demás trabajadores o empleados; k) El trato notoriamente discriminatorio respecto a los demás empleados en cuanto al otorgamiento de derechos y prerrogativas laborales y la imposición de deberes laborales; l) La negativa a suministrar materiales e información absolutamente indispensables para el cumplimiento de la labor; m) La negativa claramente injustificada a otorgar permisos, licencias por enfermedad, licencias ordinarias y vacaciones, cuando se dan las condiciones legales, reglamentarias o convencionales para pedirlos; n) El envío de anónimos, llamadas telefónicas y mensajes virtuales con contenido injurioso, ofensivo o intimidatorio o el sometimiento a una situación de aislamiento social. En los demás casos no enumerados en este artículo, la autoridad competente valorará, según las circunstancias del caso y la gravedad de las conductas denunciadas, la ocurrencia del acoso laboral descrito en el artículo 2o. Excepcionalmente un sólo acto hostil bastará para acreditar el acoso laboral. La autoridad competente apreciará tal circunstancia, según la gravedad de la conducta denunciada y su capacidad de ofender por sí sola la dignidad humana, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales. Cuando las conductas descritas en este artículo tengan ocurrencias en privado, deberán ser demostradas por los medios de prueba reconocidos en la ley procesal civil. <u>Jurisprudencia Vigencia</u> Corte Constitucional - Artículo declarado EXEQUIBLE, por el cargo estudiado, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-780-07 de 26 de septiembre de 2007, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.
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".	Aplicación de toda la normatividad. Sin embargo, se expone la normatividad más relevante para efectos de estudiar: <u>CAPITULO SEGUNDO.</u> FACTORES Y ESTUDIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS REQUISITOS. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 5o. FACTORES. Los factores que se tendrán en cuenta para determinar los requisitos generales serán la educación formal, <u>la no formal</u>* y la experiencia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 6o. ESTUDIOS. Se entiende por estudios los conocimientos académicos adquiridos en instituciones públicas o privadas, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, correspondientes a la educación básica primaria, básica secundaria, media vocacional, superior en los programas de pregrado en las modalidades de formación técnica profesional, tecnológica y profesional y en programas de postgrado en las modalidades de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	ARTÍCULO 7o. CERTIFICACIÓN EDUCACIÓN FORMAL. Los estudios se acreditarán mediante la presentación de certificados, diplomas, grados o títulos otorgados por las instituciones correspondientes. Para su validez requerirán de los registros y autenticaciones que determinen las normas vigentes sobre la materia. La tarjeta profesional o matrícula correspondiente, según el caso, excluye la presentación de los documentos enunciados anteriormente. En los casos en que se requiera acreditar la tarjeta o matrícula profesional, podrá sustituirse por la certificación expedida por el organismo competente de otorgarla en la cual conste que dicho documento se encuentra en trámite, siempre y cuando se acredite el respectivo título o grado. Dentro del año siguiente a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar la correspondiente tarjeta o matrícula profesional. De no acreditarse en ese tiempo, se aplicará lo previsto en el artículo 5o de la Ley 190 de 1995 y las normas que la modifiquen o sustituyan. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 8o. TÍTULOS Y CERTIFICADOS OBTENIDOS EN EL EXTERIOR. Los estudios realizados y los títulos obtenidos en el exterior requerirán para su validez de la homologación y convalidación por parte del Ministerio de Educación Nacional o de la autoridad competente. Quienes hayan adelantado estudios de pregrado o de postgrado en el exterior, al momento de tomar posesión de un empleo público que exija para su desempeño estas modalidades de formación, podrán acreditar el cumplimiento de estos requisitos con la presentación de los certificados expedidos por la correspondiente institución de educación superior. Dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de posesión, el empleado deberá presentar los títulos debidamente homologados. Si no lo hiciera, se aplicará lo dispuesto en el artículo 5o de la Ley 190 de 1995 y las normas que la modifiquen o sustituyan. Esta disposición no prorroga el término de los trámites que a la fecha de expedición del presente decreto-ley se encuentren en curso. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 9o. CURSOS ESPECÍFICOS DE EDUCACIÓN NO FORMAL*. De acuerdo con la especificidad de las funciones de algunos empleos, con el fin de lograr el desarrollo de determinados conocimientos, aptitudes o habilidades, se podrán exigir cursos específicos de educación no formal orientados a garantizar su desempeño. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 10. CERTIFICACIÓN DE LOS CURSOS ESPECÍFICOS DE EDUCACIÓN NO FORMAL*. Los cursos específicos de <u>educación no formal*</u> se acreditarán mediante certificados de aprobación expedidos por las entidades debidamente autorizadas para ello. Dichos certificados deberán contener, como mínimo, los siguientes datos: 10.1. Nombre o razón social de la entidad. 10.2. Nombre y contenido del curso. 10.3. Intensidad horaria. 10.4. Fechas de realización. PARÁGRAFO. La intensidad horaria de los cursos se indicará en horas. Cuando se exprese en días, deberá indicarse el número total de horas por día. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	ARTÍCULO 11. EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente. Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pènsun académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo. Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos que tengan funciones similares a las del cargo a proveer o en una determinada área de trabajo o área de la profesión, ocupación, arte u oficio. Experiencia Laboral. Es la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, ocupación, arte u oficio. Experiencia Docente. Es la adquirida en el ejercicio de las actividades de divulgación del conocimiento obtenida en instituciones educativas debidamente reconocidas. Cuando para desempeñar empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional se exija experiencia, esta debe ser profesional o docente, según el caso y determinar además cuando se requiera, si esta debe ser relacionada. Cuando se trate de empleos comprendidos en el nivel Profesional y niveles superiores a este, la experiencia docente deberá acreditarse en instituciones de educación superior y con posterioridad a la obtención del correspondiente título profesional. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 12. CERTIFICACIÓN DE LA EXPERIENCIA. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas. Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo. Las certificaciones de experiencia deberán contener, como mínimo, los siguientes datos: 12.1. Nombre o razón social de la entidad o empresa. 12.2. Tiempo de servicio. 12.3. Relación de funciones desempeñadas. Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya asesorado en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez. CAPITULO TERCERO. COMPETENCIAS LABORALES PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0785_2005.html ARTÍCULO 13. COMPETENCIAS LABORALES Y REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así: 13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros: 13.1.1. Estudios y experiencia. 13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales. 13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones. 13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión. 13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos: 13.2.1 Nivel Directivo 13.2.1.1. Para los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: Título profesional y experiencia. Máximo: Título profesional y título de postgrado y experiencia. 13.2.1.2. Para los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta, quinta y sexta: Mínimo: Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia. Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia. Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la ley. 13.2.2. Nivel Asesor 13.2.2.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: Título profesional y experiencia. Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia. 13.2.2.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: cuarta, quinta y sexta: Mínimo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o terminación y aprobación de tres (3) años de educación superior. Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia. 13.2.3. Nivel Profesional Para los empleos del orden Departamental, Distrital y Municipal: Mínimo: Título profesional. Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia. 13.2.4. Nivel Técnico 13. 2.4.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad. Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por el título de formación técnica profesional o tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pñsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia. 13.2.4.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta quinta y sexta: Mínimo: Terminación y aprobación de cuatro (4) años de educación básica secundaria y curso específico, mínimo de sesenta (60) horas relacionado con las funciones del cargo. Máximo: Al fijar el requisito específico podrá optar por título de formación tecnológica y experiencia o terminación y aprobación del pñsum académico de educación superior en formación profesional y experiencia. 13.2.5. Nivel Asistencial 13.2.5.1. Para los empleos de los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera: Mínimo: Terminación y aprobación de educación básica primaria. Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia. 13.2.5.2. Para los empleos pertenecientes a los Distritos y Municipios de categorías cuarta, quinta y sexta: Mínimo: Terminación y aprobación de tres (3) años de educación básica primaria.

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
	Máximo: Diploma de bachiller en cualquier modalidad y experiencia. ✎ ARTÍCULO 14. REQUISITOS ESPECIALES. Cuando las funciones de un empleo correspondan al ámbito de las artes, los requisitos de estudio exigibles podrán ser compensados por la comprobación de experiencia y producción artísticas.
Decreto Ley 760 de 2005, "Por el cual se establece el procedimiento que debe surtirse ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones"	No se detalla cada uno de los artículos, pero tienen especial relevancia por establecer las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil.
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".	Esta Ley es el fundamento para el sistema de la función pública y en especial de la carrera administrativa para las diferentes entidades del Estado.
Ley 581 de 2000, "Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se	ARTICULO 1o. FINALIDAD. La presente ley crea los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0581_2000.html ARTICULO 2o. CONCEPTO DE MAXIMO NIVEL DECISORIO. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0581_2000.html

Norma legales y reglamentarias de la Función Pública	Artículos relevantes o comentarios
dictan otras disposiciones".	ARTICULO 3o. CONCEPTO DE OTROS NIVELES DECISORIOS. Entiéndase para los efectos de esta ley, por "otros niveles decisorios" los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0581_2000.html ARTICULO 4o. PARTICIPACION EFECTIVA DE LA MUJER. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2o. y 3o. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas: a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2o., serán desempeñados por mujeres; b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3o., serán desempeñados por mujeres. PARAGRAFO. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.
Decreto Ley 1567 de 1998, "Por el cual se crean el Sistema Nacional de Capacitación y el sistema de estímulos para los empleados del Estado".	Aplicación de total relevancia.
Decreto Ley 2400 de 1968, "Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones".	Aplicación de total relevancia.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 17 Circulares, guías y decisiones judiciales relevantes sobre Función Pública.

Circulares, guías o decisiones judiciales de relevancia	Comentarios
Circular Externa 100-001-2024 del Departamento Administrativo de la Función Pública.	Esta circular está dirigida Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y demás Entidades Del Sector Central y Descentralizado de La Rama Ejecutiva Del Orden Nacional y Territorial. Esta circular tiene como asunto la Formalización del empleo público y la formulación del Plan Estratégico del Talento Humano.
Circular Conjunta 100-006 De 2023 Departamento Administrativo De La Función Pública	Esta Circular está dirigida a Ministros (As), Presidentes (As), Directores (As) Superintendentes (As) de los Órganos, Organismos Y Entidades Del Sector Central y Descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, y Gobernadores (As) y Alcaldes (As) del Orden Territorial - Artículo 115 De La C.P. Avance En El Plan De Formalización Del Empleo Público En Equidad - Vigencia 2023 - "Plan De Desarrollo 2022- 2026:Colombia Potencia De La Vida", Artículo 82.
Circular Externa 100-006 de 2023 del Departamento Administrativo de la Función Pública	Esta circular está dirigida a Representantes Legales de Órganos, Organismos y Entidades el Sector Central Y Descentralizado de la Rama Ejecutiva Del Orden Nacional y Territorial. La Circular Externa No. 100-006-2023, emitida el 29 de septiembre de 2023 por el Departamento Administrativo de la Función Pública proporciona directrices a los representantes legales de entidades del sector central y descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional como territorial. Su objetivo principal es establecer lineamientos para la gestión de los Manuales Específicos de Funciones y Competencias Laborales, especialmente en el contexto de los concursos de méritos. En tal sentido, los puntos clave de la circular son: -Prohibición de Modificaciones: Se prohíbe modificar los manuales de funciones y competencias laborales durante los seis meses previos a la apertura de un concurso de méritos, ya sea de ascenso o abierto. Esta medida busca asegurar la estabilidad y claridad en los procesos de selección. -Revisión y Actualización: Antes de iniciar un concurso, las entidades deben revisar, actualizar y ajustar sus manuales para los empleos en vacancia definitiva. Esto es fundamental para que la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC) refleje con precisión las necesidades de personal. -Cumplimiento Normativo: La circular se refiere a la Ley 909 de 2004 y al Decreto 1083 de 2015, que regulan los procesos de selección y la administración pública. Se destaca la importancia de seguir las disposiciones legales para garantizar un proceso de selección adecuado. De este modo, la circular busca fortalecer la transparencia y la eficacia en los procesos de selección de personal en el sector público, asegurando que los manuales de funciones sean coherentes y estén actualizados antes de cualquier concurso de méritos.
Circular Externa 001 de 2023 de la Procuraduría General de la Nación.	Esta circular está dirigida Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y demás Entidades Del Sector Central y Descentralizado de La Rama Ejecutiva Del Orden Nacional y Territorial. Esta circular tiene como asunto el Cumplimiento de normas Constitucionales, Legales y Reglamentarias, acatamiento de Jurisprudencia de las Altas Cortes sobre Trabajo Decente en el sector público: trámites legales, técnicos y presupuestales para la Modificación de Plantas de Personal; Circular Conjunta N 100-005-2022 expedida por el DAFP y ESAP.
Guía de Fortalecimiento	El Departamento Administrativo de la Función Pública establece con esta guía las pautas necesarias para construir un documento técnico que les permita a los órganos, organismos y

Institucional. Construcción de un Documento Técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad. Departamento Administrativo de la Función Pública	entidades del Estado lograr un proceso de fortalecimiento institucional a través de la formalización laboral. La formalización laboral por un trabajo digno y en equidad es una política de Función Pública que se viene impulsando desde la expedición de la Ley 909 de 2004 y que se ratificó a través del Decreto 1800 de 2019, incluido en el Decreto Único Reglamentario del Sector 1083 de 2015. Con este documento se busca que, de acuerdo con la normativa vigente, las entidades tengan una herramienta que les permita actualizar su planta de personal con base en una revisión técnica objetiva que incluya las condiciones laborales de las personas vinculadas por contratación de prestación de servicios (Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012).
Resolución 667 de 2018, <i>"Por medio de la cual se adopta el catálogo de competencias funcionales para las áreas o procesos transversales de las entidades públicas"</i>	Que el Decreto 1083 de 2015 dispuso en el artículo 2.2.4.9 que el Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará el catálogo de competencias funcionales para las áreas o procesos transversales de las entidades públicas. Que las entidades públicas deberán adoptar las competencias funcionales para las áreas o procesos transversales y podrán adoptar las competencias comportamentales asociadas, dispuestas en el catálogo.
Sentencia C-171 de 2012	Por consiguiente, la Sala evidencia en este caso, la necesidad de incorporar al entendimiento de la norma acusada, la única interpretación constitucional posible de la misma, de conformidad con la Constitución y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, según la cual, la potestad de contratación otorgada por el precepto demandado a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la entidad o cuando se requieran conocimientos especializados. Por lo tanto, la Corte declarará en la parte resolutive de esta sentencia, la exequibilidad condicionada del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, en el sentido anunciado. Finalmente, esta Corporación encuentra necesario advertir nuevamente a las autoridades administrativas y empleadores del sector público, así como también a las empresas privadas y empleadores del sector privado, la necesidad de que respeten el vínculo laboral para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de las entidades contratantes, de manera que se garantice el contrato laboral y se protejan los derechos laborales de los trabajadores. A este efecto, la Sala recuerda que el desconocimiento del vínculo laboral y de los derechos laborales de los trabajadores acarrea graves consecuencias administrativas y penales. Por lo anterior, la Corte reitera en esta nueva oportunidad, la exhortación que se le hiciera en la sentencia C-614 de 2009 a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de la Protección Social, y la hace extensiva especialmente al hoy creado Ministerio de Trabajo "Mintrabajo", con el fin de que estas entidades administrativas y organismos de control, especialmente el Mintrabajo, entidad que tiene como finalidad principal la garantía y protección de los derechos laborales de los trabajadores colombianos, adelanten, en el marco de sus facultades constitucionales y legales, las funciones de vigilancia y control de su competencia, desarrollen las actuaciones necesarias y adopten las decisiones pertinentes, con el fin de impedir la aplicación abusiva de figuras constitucionalmente válidas, como el contrato de prestación de servicios, cuando mediante su utilización se desconozca el contrato laboral, los derechos de los trabajadores y se promuevan procesos de deslaboralización y tercerización, tanto en el sector público como en el privado, lo cual es abiertamente inconstitucional.

	Así las cosas, la Corte declara constitucional el artículo 59 de la Ley 1438 de 2011, en el entendido de que la potestad de contratación otorgada por este artículo a las Empresas Sociales del Estado para operar mediante terceros, solo podrá llevarse a cabo siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la Empresa Social del Estado o cuando se requieran conocimientos especializados.
Sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional.	Con el respeto acostumbrado, debo expresar que comparto la decisión que la Sala adoptó en el sentido de: "Declarar EXEQUIBLE el último inciso del artículo 2o del Decreto Ley 2400 de 1968, tal y como fue modificado por el artículo 1o del Decreto Ley 3074 de 1968", el cual establece: "Para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones". Sin embargo, creo necesario puntualizar en algunos aspectos atinentes al contrato de prestación de servicios, a objeto de evitar desaciertos en torno a la adecuada interpretación de la norma declarada exequible, especialmente, en el aparte que señala que en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios. En materia de derecho laboral administrativo existe suficiente claridad conceptual respecto de las características del contrato de prestación de servicios y sobre los supuestos en los que realmente se torna indispensable la utilización de esta figura jurídica por parte de las entidades públicas, cuya innegable utilidad hacía imperiosa la necesidad de declarar la exequibilidad del precepto demandado. Sin embargo, ello no implica una prohibición "absoluta" respecto a la posibilidad de que la administración acuda a la celebración del contrato de prestación de servicios, sino que, su uso se justifica únicamente ante circunstancias excepcionales, que realmente deben configurarse, a objeto de que esta quede habilitada legalmente, para suscribir este tipo de contratos. En efecto, el indebido manejo del contrato de prestación de servicios, constituye una violación del derecho a la igualdad, por cuanto, en tratándose de funciones de carácter permanentes, los trabajadores que fungen en esas circunstancias, 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 cargo. De manera que, bajo la perspectiva indicada, se podría invocar la presunción de la existencia de una relación laboral; siendo todo ello contrario a uno de los aspectos más relevantes del contrato de prestación de servicio, la autonomía e independencia en la ejecución del mismo. Ahora bien, es claro que el contratista no es objeto de subordinación respecto al cumplimiento de sus deberes, prohibiciones, u obligaciones, pero, no es menos cierto, que esta característica no niega que el contratante este facultado para establecer supervisión, vigilancia, parámetros, instrucciones o condiciones para la buena prestación del servicio, puesto que, los mismos, no son equiparables a la subordinación y a la dependencia. De manera que, si la entidad pública asume la calidad de beneficiario de la ejecución de un servicio, relacionado con la administración o el funcionamiento de la entidad, pero que no puede ser realizado por ninguno de los trabajadores que conforman la planta de personal, porque se requiere un conocimiento adicional o especializado, tales funciones no pueden ser de carácter permanente. Es por ello que los contratos de prestación de servicios son de duración corta, solo por el tiempo estrictamente necesario y, además, el monto por el cual se pacta es considerable y equivalente al objeto del contrato, lo cual difiere del concepto de salario y prestaciones sociales.

	En ese sentido, la jurisprudencia, ha sido enfática al indicar que la subordinación es contraria a la relación civil, comercial o administrativa, que se derive de un contrato de prestación de servicios. Me reafirmo entonces en la idea de que la exequibilidad declarada en esta oportunidad, no enerva la posibilidad excepcional del contrato de prestación de servicios que pueden celebrar las entidades públicas, por cuanto, como se dijo, este contrato se encuentra válidamente regulado en la Ley de Contratación Estatal, en sus decretos reglamentarios y en leyes complementarias, pero ello, no faculta su utilización cuando se trate de relaciones laborales, o cuando corresponda a un tipo de vinculación legal o reglamentaria, porque, para proveer los cargos con funciones permanentes, debe acudir al denominado concurso de méritos. Bajo el entendimiento esbozado, a no dudarlo, justifica la constitucionalidad del último inciso del artículo 2o del Decreto Ley 2400 de 1968.
--	--

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, este recuento normativo no es suficiente para cumplir con las reglas de la Función Pública, toda vez que existen normas especiales que establecen requisitos, condiciones y funciones de diferentes dependencias y empleos. A continuación, se exponen algunas normas que deben tenerse en cuenta para efectos de revisar los manuales específicos de funciones, procesos y procedimientos dentro del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA-.

Tabla No 3. Normatividad especial

Normatividad –Leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, entre otros-	Sector-Archivo
Acuerdo 01 de 2024 del Archivo General de la Nación, “Por el cual se establece el Acuerdo Único de la Función Archivística, se definen los criterios técnicos y jurídicos para su implementación en el Estado Colombiano y se fijan otras disposiciones”	Este Acuerdo es un documento compilatorio que regula todos los aspectos fundamentales, en especial, criterios técnicos y jurídicos sobre la función archivística de todas las entidades del Estado. Este Acuerdo fue expedido en ejercicio de sus facultades legales, en especial las que le confiere la Ley 80 de 1989, el artículo 76, literal b) de la Ley 489 de 1998, la Ley 594 de 2000, el Decreto 158 de 2022, el Decreto 1080 de 2015, el Acuerdo 09 de 2012. La Administración Documental del IDEA debe revisar sus procesos, teniendo en cuenta este Acuerdo compilatorio.
Decreto 1080 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura”.	Este Decreto compilatorio de especial relevancia para la función archivística que debe cumplir las diferentes entidades del Estado, así como la forma cómo están configuradas las reglas en torno a la información pública clasificada y reservada.
Ley 594 de 2000, “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”	Para la función archivística dentro del Instituto para el Desarrollo de Antioquia, debe tenerse en cuenta estas normas: Artículo 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

	Artículo 17. Responsabilidad general de los funcionarios de archivo. Los funcionarios de archivo trabajarán sujetos a los más rigurosos principios de la ética profesional, a lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, especialmente en lo previsto en su artículo 15, a las leyes y disposiciones que regulen su labor. Actuarán siempre guiados por los valores de una sociedad democrática que les confíe la misión de organizar, conservar y poner al servicio de la comunidad la documentación de la administración del Estado y aquella que forme parte del patrimonio documental de la Nación. Es importante resaltar que la Secretaría General del Instituto para el Desarrollo de Antioquia no tiene dentro sus funciones temas relacionados con la administración y custodia del Archivo.
--	---

Este análisis normativo permite comprender la importancia de la Función Pública y el sistema de carrera administrativa en el ejercicio de las funciones de las entidades del Estado. En todo caso, para comprender mejor la sujeción a las reglas de la función pública, es menester revisar y analizar la naturaleza jurídica del Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA–, con el fin de entender su funcionamiento y las normas que le aplican por su naturaleza de ser un Instituto de Fomento y Desarrollo Territorial.

7.3. PROPUESTA DE AJUSTE AL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y DE COMPETENCIAS LABORALES

De acuerdo con la fundamentación teórica previamente enunciada, esto es: principios, insumos, estructura y contenido para la elaboración del manual de funciones; así como la fundamentación legal aportada: viabilidad jurídica y marco legal del manual de funciones para el Instituto, se procedió con la actualización del presente documento con especial atención en los siguientes aspectos:

Perfiles reglamentados

La actualización del manual específico de funciones y de competencias laborales para el Instituto, incorpora los lineamientos y requisitos para los siguientes empleos que se encuentran regulados por la normativa vigente:

Tabla 18 Perfiles reglamentados aplicables al IDEA

Empleo	Dependencia	Norma que lo regula
Gerente General	Gerencia General	Resolución 0067 de 2014 "Por medio de la cual se reforman los estatutos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA", Artículo 15 Requisitos y Calidades para ser Gerente General. Ser ciudadano general en ejercicio, tener título universitario, y acreditar experiencia mínima de cinco (5) años en encargos de la dirección en materia administrativa y financiera.
Jefe de Oficina	Oficina de Auditoría Interna	Decreto 989 de 2020 "Por el cual adiciona el capítulo 8 al título 21 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con las competencias y requisitos específicos

Empleo	Dependencia	Norma que lo regula
		para el empleo de jefe de oficina, asesor, coordinador o auditor de control interno o quien haga sus veces en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial".
Profesional Universitario	Dirección Financiera	Artículo 12 de la Ley 43 de 1990 "por la cual se adiciona la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones", el cual prescribe: "Artículo 12. A partir de la vigencia de la presente ley, la elección o nombramiento de empleados o funcionarios públicos, para el desempeño de cargos que impliquen el ejercicio de actividades técnico-contables, deberá recaer en Contadores Públicos [...]".
Profesional Universitario	Gerencia Administrativa (Gestión Documental)	Resolución 0629 de 2018 "Por la cual se determinan las competencias específicas para los empleos con funciones de archivista que exijan formación técnica profesional, tecnológica y profesional o universitaria de archivista".
Profesional Universitario	Talento Humano (Seguridad y Salud en el Trabajo)	Resolución 0312 de 2019 del Ministerio de Trabajo, Cap. III Art. 16 Resolución 1151 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social, Anexo 1. Es importante precisar que se revisó este Anexo para definir el mayor campo de acción para el Proceso de Seguridad y Salud en el Trabajo dentro del Instituto.
Técnico Operativo	Gerencia Administrativa (Gestión Documental)	Resolución 0629 de 2018 "Por la cual se determinan las competencias específicas para los empleos con funciones de archivista que exijan formación técnica profesional, tecnológica y profesional o universitaria de archivista".

Fuente: Elaboración propia Equipo Técnico.

7.4. SOCIALIZACIÓN CON ORGANIZACIÓN SINDICAL

Atendiendo al Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.2.6.1. Parágrafo 3, el cual establece:

"La administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico, en aplicación numeral del 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará conocer el alcance de la modificación o actualización,

escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo.”

Así mismo, el parágrafo 2 del artículo 2.2.12.1 del Decreto 1083 de 2015, cuyo tenor literal dispone:

La administración antes de la expedición del acto administrativo que adopta o modifica las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y su justificación, deberá adelantar un proceso de consulta en todas sus etapas con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad, en el cual se dará a conocer el alcance de las modificaciones o actualizaciones, escuchando sus observaciones e inquietudes, de lo cual se dejará constancia. Lo anterior sin perjuicio de la facultad de la administración para la adopción y expedición del respectivo acto administrativo

Para la vigencia 2026 se realizó, el día 15 de julio de 2026 la socialización y puesta en conocimiento de la publicación de proyectos de actos administrativos a la Organización Sindical SUNET con lo cual se espera recibir observaciones e inquietudes que puedan presentarse.

8. OTROS CONCEPTOS JURÍDICOS PARA EL ENTENDIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES

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.

8.1. LA EXPERIENCIA PROFESIONAL: REGLAS Y PARTICULARIDADES PARA EL ENTENDIMIENTO DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES

El problema jurídico subyace en determinar la viabilidad jurídica de establecer equivalencias de experiencia, con el fin de promover el empleo joven, de conformidad con el artículo 3 de la Ley 2214 de 2024 que dispone que para cumplir el 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, 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, con la condición de que cumplan con los requisitos del empleo. En tal sentido, se establecen los siguientes tópicos: i) La promoción del empleo joven mediante el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley 2214 de 2022; ii) Reglas de cómputo de experiencia profesional; iii) la posibilidad de establecer equivalencias en el empleo joven.

8.3.1 Reglas de cómputo de la experiencia profesional

En torno a las reglas de cómputo de experiencia profesional es pertinente tener en cuenta como orientación los conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, quienes han revisado en el empleo público y en los contratos de prestación de servicios.

El asunto de la experiencia profesional y su acreditación que influye en la Función Pública y la Contratación Pública, ha sido objeto de regulación en diversas normas en el ordenamiento jurídico. Para entender el esquema actual es necesario hacer un corto recuento sobre ese desarrollo normativo.

Como un antecedente cercano a la amplia regulación sobre la experiencia profesional se haya el artículo 229 del Decreto 019 de 2012, que dispone que el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional se contabiliza a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior, salvo para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia profesional se computa a partir de la inscripción o registro profesional. De este modo, el cómputo de la experiencia profesional empieza con la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior. En lo que se concierne a las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, la experiencia profesional se cuenta desde la inscripción o registro profesional.

Posteriormente, la Ley 1955 de 2019, «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad», prescribe en el artículo 192 que el tiempo de práctica laboral que el estudiante realice para obtener su título de profesional, tecnológico o técnico cuenta como experiencia laboral, sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia. De igual manera, las prácticas laborales realizadas durante los veinticuatro (24) meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, son tenidas en cuenta al momento de contabilizar el tiempo de experiencia laboral. Sin embargo, se exceptúan de este artículo los posgrados del sector salud.

Por la existencia de estas dos normas, en su momento surge la pregunta sobre la posible derogación del Decreto Ley 019 de 2012 por la Ley 1955 de 2019. En este supuesto, la Ley 1955 de 2019, artículo 336, no derogó de forma expresa el artículo 229 del Decreto 019 de 2012, por lo que resta analizar si el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 lo derogó tácitamente. No obstante, se trata de ámbitos de aplicación distintos y no de una contradicción en estricto sentido, puesto que el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 reconoce como experiencia laboral a las prácticas laborales, es decir, no se entiende que se esté reconociendo experiencia profesional. Por tanto, debe entenderse que el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012 es la regla general para contar el término de la experiencia profesional y, por lo tanto, el cómputo, en principio, se efectúan después de terminadas las materias; pero el caso particular previsto en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 plantea el reconocimiento de experiencia laboral.

Posteriormente, la Ley 2039 de 2020, «por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones», tiene por objeto

promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes y dictar disposiciones que aseguren su implementación, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Política y los convenios internacionales firmados por Colombia que garantizan los derechos de los jóvenes. Es de resaltar que dentro de esta Ley se estableció la equivalencia de experiencias en el artículo 2 modificado por la Ley 2113 de 2021 y adicionado por la Ley 2119 de 2021, que prescribe:

ARTICULO 2°. Equivalencia de experiencias. Con el objeto de establecer incentivos educativos y laborales para los estudiantes de educación superior de pregrado y posgrado, educación técnica, tecnológica, universitaria, educación para el trabajo y desarrollo humano, formación profesional integral del SENA, escuelas normales superiores, así como toda la oferta de formación por competencias, a partir de la presente ley, las pasantías, prácticas, judicaturas, servicio en los consultorios jurídicos, monitorías, contratos laborales, contratos de prestación de servicios y la participación en grupos de investigación debidamente certificados por la autoridad competente, serán acreditables como experiencia profesional válida, siempre y cuando su contenido se relacione directamente con el programa académico cursado.

En el caso de los grupos de investigación, la autoridad competente para expedir la respectiva certificación será el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación al igual que las entidades públicas y privadas parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCTel, en el caso de la investigación aplicada de la formación profesional integral del SENA, la certificación será emitida por esta institución.

El Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo reglamentarán, cada uno en el marco de sus competencias, en un término no superior a doce (12) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, a fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida. En todo caso, el valor asignado a la experiencia previa será menor a aquella experiencia posterior a la obtención del respectivo título. En el caso del sector de la Función Pública, las equivalencias deberán estar articuladas con el Decreto número 1083 de 2015, o el que haga sus veces.

Parágrafo 1°. La experiencia previa solo será válida una vez se haya culminado el programa académico, aunque no se haya obtenido el respectivo título, siempre y cuando no se trate de aquellos casos establecidos en el artículo 128 de la Ley Estatutaria 270 de 1996.

Parágrafo 2°. En los concursos públicos de mérito se deberá tener en cuenta la experiencia previa a la obtención del título profesional. En la valoración de la experiencia profesional requerida para un empleo público, se tendrá en cuenta como experiencia previa para los fines de la presente ley, la adquirida en desarrollo y ejercicio de profesiones de la misma área del conocimiento del empleo público.

Parágrafo 3°. En el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Trabajo reglamentará un esquema de expediente digital laboral que facilite a los trabajadores en general pero especialmente a los trabajadores Jóvenes en particular, la movilidad en los empleos, de tal forma que contenga, entre otras, las certificaciones digitales académicas y laborales de que trata este artículo. Este expediente hará parte de los sistemas de información del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) creado por Ley 1636 de 2013 y deberá cumplir las garantías en calidad informática contenidas en la Ley 527 de 1999.

Parágrafo 4°. Para el caso del servicio en consultorios Jurídicos, la experiencia máxima que se podrá establecer en la tabla de equivalencias será de seis (6) meses.

Parágrafo. La experiencia laboral a la cual hace referencia el inciso primero del presente artículo podrá extenderse a menores de edad, siempre y cuando exista consentimiento por parte de sus padres o representantes, de conformidad con la legislación civil y, en concordancia, con la Ley 1098 de 2006, el régimen laboral y demás disposiciones vigentes, o las que la modifiquen.

Parágrafo. Sin distinción de edad, quienes cuenten con doble titulación en programas de pregrado en educación superior, podrán convalidar la experiencia profesional obtenida en ejercicio de tales profesiones, siempre y cuando pertenezcan a la misma área del conocimiento.

Este artículo le exigió al Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Trabajo, en el marco de sus competencias que reglamenten este artículo, con el fin de establecer una tabla de equivalencias que permita convertir dichas experiencias previas a la obtención del título de pregrado en experiencia profesional válida, condicionado que el valor asignado a la experiencia previa será inferior a aquella experiencia posterior a la obtención del título. Así mismo, se destaca que en los concursos públicos de méritos debe tenerse en cuenta la experiencia previa a la obtención del título profesional. En la valoración de la experiencia profesional requerida para un empleo público, debe contarse como experiencia previa, la adquirida en desarrollo y ejercicio de profesiones de la misma área del conocimiento del empleo público.

Siguiendo esta lógica, se expidió la Ley 2043 de 2020 "Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones". Primero debe tenerse en cuenta que el objeto de la Ley 2043 de 2020, de conformidad con su artículo 1, es «[...] reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título». La norma dispone que es obligatorio, a partir de su promulgación, que se reconozca como experiencia profesional la que se adquiere en las prácticas que se realicen como opción para adquirir el correspondiente título, sin importar el sector o la profesión.

Adicionalmente, el artículo 3 preceptúa que por práctica laboral se entienden todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica. Con ello se refuerza la idea de que las nuevas reglas de acreditación de práctica laboral como experiencia aplican a todas las profesiones, o carreras técnicas o tecnológicas; en la medida en que la definición de práctica comprende a cualquier programa de pregrado. El artículo 3 contiene una definición de práctica profesional que, en tanto posterior y parte del régimen que regula la materia integralmente, deroga el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 para los efectos de su acreditación como experiencia profesional, así como todas las otras normas que le sean contrarias. Es decir, para contabilizar las prácticas laborales como experiencia profesional, estas deben entenderse, a partir de la nueva definición legal de práctica profesional:

ARTÍCULO 3o. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el programa académico o plan de estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

PARÁGRAFO 1o. Se considerarán como prácticas laborales para efectos de la presente ley las siguientes:

1. Práctica laboral en estricto sentido.
2. Contratos de aprendizaje.
3. Judicatura.
4. Relación docencia de servicio del sector salud.
5. Pasantía.
6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud.

La Ley 2043 de 2020 todas las prácticas profesionales que se encuadren en la definición del artículo 3 de esa Ley deben contarse como experiencia profesional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1 y 6 de dicha Ley. Como consecuencia de ello, con la expedición de la Ley 2043 de 2020 no puede entenderse derogado el régimen general para contar la experiencia, que sigue siendo el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, al tenor del cual la experiencia profesional se cuenta desde la terminación de materias, excepto para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional. Ello es así, se reitera, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Ley 2043 y se cuenta como experiencia profesional la práctica laboral de los estudiantes. Se destaca que las reglas sobre cómputo de la práctica como experiencia profesional de la Ley 2043 de 2020 solamente rigen a partir de su promulgación y publicación, esto es, a partir del 27 de julio de 2020.

Ahora bien, en el marco de la reglamentación de la Ley 2039 de 2020 se expidió el Decreto 952 de 2021, «por el cual se reglamenta el artículo 2° de la Ley 2039 del 2020 y se adiciona el capítulo 6 al título 5 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1083 del 2015, en lo “relacionado con el reconocimiento de la experiencia previa como experiencia profesional válida para la inserción laboral de jóvenes en el sector público», establece que son aplicables para efectos de los procesos de inserción laboral en el sector público de los jóvenes que estén en los 14 y los 28 años, ya sea para provisión temporal o definitiva de los empleos públicos y para los procesos de contratación directa de las entidades públicas. Se excluye las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, cuya experiencia profesional solo se computa a partir de la inscripción o registro profesional. Así mismo, prescribe que de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, las prácticas en relación docencia de servicio en el área de la salud, el contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus decretos

reglamentarios y la judicatura; siguen siendo reguladas por las disposiciones especiales que estén vigentes.

En el artículo 2.2.5.6.3. del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el Decreto 952 de 2021 se establecen reglas especiales para determinar la experiencia profesional: i) las autoridades encargadas del desarrollo y diseño de los concursos de méritos, los directores de contratación y los jefes de talento humano o quienes hagan sus veces deben reconocer, como experiencia profesional válida, el noventa por ciento (90%) de la intensidad horaria certificada que dediquen los estudiantes de los programas y modalidades contemplados en el artículo 2° de la Ley 2039 del 2020; al desarrollo de las actividades formativas; ii) el tiempo dedicado al desarrollo de las actividades que trata el artículo 2° de la Ley 2039 de 2020 solo se tiene como experiencia profesional válida cuando el contenido de la actividad formativa o de práctica guarde relación directa con el programa cursado por el estudiante y aporte la certificación que expida la autoridad competente; iii) El reconocimiento de experiencia profesional válida previsto en este artículo únicamente aplica si el estudiante ha culminado su programa formativo, con la condición que no se trate de los casos previstos en el artículo 128 de la Ley Estatutaria 270 de 1996, esto es, los requisitos adicionales para el desempeño de cargos de funcionarios de la rama judicial; iv) el ejercicio de las profesiones reguladas continúa rigiéndose por las disposiciones especiales que están vigentes y la equivalencia de experiencia previa por experiencia profesional válida no habilita a su beneficiario para ejercer la respectiva profesión; v) se entiende práctica laboral como toda actividad formativa que desarrolle un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores, o de educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acredita para el desempeño laboral;

Por otro lado, el artículo 2.2.5.6.6 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el Decreto 952 de 2021 dispone que para acreditar la experiencia previa adquirida por participación en grupos de investigación pertenecientes a instituciones de educación superior de niveles posgrado, profesional, tecnológico, técnico-profesional, educación para el trabajo y desarrollo humano, formación profesional integral del Sena, escuelas normales superiores y oferta de formación por competencias; las autoridades encargadas del diseño y desarrollo de los concursos públicos de méritos, los directores de contratación y los jefes de talento humano o quienes hagan sus veces en las entidades públicas deben tener en cuenta las certificaciones que expidan las autoridades competentes, según lo ordenado en el artículo 2° de la Ley 2039 de 2020. En tal sentido, la experiencia profesional adquirida en virtud de la participación en grupos de investigación a la que refiere este artículo únicamente puede tenerse en cuenta para efectos del procedimiento de verificación de requisitos mínimos de acceso a cargos públicos cuando se trate grupos de investigación reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación o quien haga sus veces.

8.3.2. Posibilidad de establecer equivalencias en el empleo joven para la actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales

La Guía de Diseño y Rediseño Institucional para entidades públicas del carácter territorial expresa que, al momento de definir alternativas, estas son opcionales, por lo tanto, no es necesario establecer alternativas en los empleos, sino en aquellos la entidad lo considere indispensable, por cuestiones de oferta laboral o porque las funciones no requieren un alto grado de especificidad en los requisitos. De esta manera, para garantizar el empleo juvenil, hay que tener en cuenta varios aspectos en el momento de la actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales:

En primer lugar, en ocasiones es necesario favorecer la experiencia relacionada, puesto que se busca es obtener un conocimiento profundo o una experiencia extensa en un tema específico. En estos eventos, no debe contemplarse una alternativa para los requisitos exigidos, ya que se desvirtúa la necesidad de poseer una experiencia relacionada.

En segundo lugar, es posible contemplar un empleo sin experiencia profesional para promover el empleo juvenil, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley 2214 de 2022.

En tercer lugar, es posible establecer equivalencias con experiencia profesional, que se cuenta desde la terminación de materias, excepto para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia profesional, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Leyes 2039 y 2043 de 2020.

En cuarto lugar, para determinar la experiencia profesional, es necesario tener en cuenta las reglas dispuestas en el Decreto 952 de 2021, «por el cual se reglamenta el artículo 2° de la Ley 2039 del 2020 y se adiciona el capítulo 6 al título 5 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1083 del 2015, en lo “relacionado con el reconocimiento de la experiencia previa como experiencia profesional válida para la inserción laboral de jóvenes en el sector público”».

Así las cosas, para actualizar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia debe tenerse en cuenta estas reglas para promover el empleo joven, que parten de tener en cuenta la necesidad de revisar los empleos que no se exigirán experiencia profesional o que se si va exigir se tendrá en cuenta lo dispuesto en las Leyes 2039 y 2043 de 2020 y el Decreto 952 de 2021 que adiciona el Decreto 1083 de 2015.

9. ANÁLISIS DE IMPACTO FINANCIERO DE LA PROPUESTA DE DISEÑO

9.1. COMPARATIVO DE COSTOS PLANTA ACTUAL VS PLANTA PROPUESTA

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 contrapartida, la planta propuesta contempla la creación de cargos, principalmente en el nivel profesional universitario, que 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 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 con el objetivo de preservar la competitividad salarial y contribuir a la retención del talento humano altamente calificado.

Tabla 19 Resumen de costos de los movimientos

Costo Mensual	2026
Planta Actual	2.438.154.313
Ajustes Salariales	80.536.124
Planta Propuesta	2.518.690.437
Diferencia %	3,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

En conjunto, la planta propuesta representa un costo mensual proyectado de \$2.519 millones, frente a \$2.438 millones de la planta actual, lo que equivale a un incremento de \$80,5 millones mensuales (3,3%). 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.

9.2. EFECTO DEL REDISEÑO INSTITUCIONAL SOBRE LOS GASTOS GENERALES DEL INSTITUTO

Tabla 20 Impacto del Rediseño Institucional sobre el Estado de Resultados

Estado de Resultados	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Ingresos Operacionales	594.323	612.483	544.939	487.179	475.665	477.688	483.276	493.140	503.503	510.972
Estado Actual										
EBITDA	311.377	326.194	290.750	263.625	256.814	256.398	257.856	262.453	267.292	271.431
Margen EBITDA	52,4%	53,3%	53,4%	54,1%	54,0%	53,7%	53,4%	53,2%	53,1%	53,1%
Excedente Neto	471.217	420.398	330.935	316.436	321.203	321.778	315.545	319.630	310.453	338.794
Margen Neto	79,3%	68,6%	60,7%	65,0%	67,5%	67,4%	65,3%	64,8%	61,7%	66,3%
Incremento en Planta										
EBITDA	310.411	325.147	289.630	262.445	255.574	255.100	256.501	261.039	265.817	269.891
Margen EBITDA	52,2%	53,1%	53,1%	53,9%	53,7%	53,4%	53,1%	52,9%	52,8%	52,8%
Excedente Neto	470.251	419.351	329.815	315.256	319.963	320.480	314.190	318.216	308.977	337.254
Margen Neto	79,1%	68,5%	60,5%	64,7%	67,3%	67,1%	65,0%	64,5%	61,4%	66,0%
Racionalización del Gasto										
EBITDA	313.776	328.642	293.256	266.200	259.441	259.083	260.604	265.265	270.043	274.117
Margen EBITDA	52,8%	53,7%	53,8%	54,6%	54,5%	54,2%	53,9%	53,8%	53,6%	53,6%
Excedente Neto	473.616	422.846	333.441	319.010	323.830	324.463	318.293	322.442	313.203	341.480
Margen Neto	79,7%	69,0%	61,2%	65,5%	68,1%	67,9%	65,9%	65,4%	62,2%	66,8%

Nota: Las cifras representan proyecciones de cierre de vigencia fiscal, de un modelo financiero estratégico propiedad del IDEA, a partir del comportamiento histórico de la entidad y proyecciones macroeconómicas emitidas por el Banco de la República. De ninguna manera representan un valor real y dependen de las condiciones de mercado que se generen efectivamente. Estas cifras representan un cálculo con consideraciones adicionales al Marco Fiscal de Mediano Plazo y hacen referencia a estados financieros, no a presupuesto. Cifras en millones de pesos
Fuente: Elaboración propia con datos del Estudio de Rediseño.

La Tabla 2 presenta la proyección del comportamiento del Estado de Resultados del IDEA durante el horizonte 2026–2035, bajo tres momentos: Estado Actual, Incremento en Planta y Racionalización del Gasto. Los resultados se expresan en millones de pesos e incluyen la evolución de los márgenes EBITDA y Neto, que reflejan la eficiencia operativa y la rentabilidad institucional en cada escenario.

En el momento actual, sin modificaciones en la planta de personal, el Instituto mantiene un margen EBITDA promedio de 53,4% y un margen Neto de 66,7% entre 2025 y 2029. Estos indicadores evidencian una estructura de gasto estable y una operación financieramente sostenible.

Al incorporar el incremento derivado del rediseño de la planta, se observa una reducción de los márgenes — EBITDA promedio de 53,1% y Neto de 66,4%— como resultado del aumento en los costos de personal. Este comportamiento es coherente con el fortalecimiento institucional previsto, que prioriza la consolidación de capacidades técnicas y la internalización de funciones estratégicas antes ejecutadas mediante contratación externa.

No obstante, al realizar una racionalización del gasto, que contempla la eliminación progresiva de contratistas y la optimización de rubros operativos no esenciales, los márgenes financieros se

recuperan parcialmente. El margen EBITDA se estabiliza alrededor del 53,9%, mientras que el margen neto alcanza niveles cercanos al 67% promedio, aproximándose a los valores históricos de eficiencia del Instituto.

Esta tendencia confirma que el impacto financiero del rediseño es transitorio y compensable, ya que los ahorros estructurales derivados de la racionalización del gasto y la modernización institucional permiten restablecer los niveles de rentabilidad operacional sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

Es importante precisar que este análisis no incorpora incrementos potenciales en la utilidad bruta o neta derivados de las eficiencias operativas, tecnológicas y administrativas que podrían generarse como resultado del fortalecimiento de la estructura organizacional. Dichas eficiencias —asociadas a la digitalización, automatización de procesos y fortalecimiento de las áreas técnicas— podrían mejorar significativamente los márgenes proyectados, haciendo que el efecto neto del rediseño sea incluso más favorable que el estimado en este escenario conservador.

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

Para la proyección del impacto financiero del rediseño institucional dentro del horizonte 2026–2035, se establecieron los siguientes supuestos macroeconómicos, salariales y financieros, en coherencia con el marco fiscal nacional y las políticas salariales vigentes del sector público:

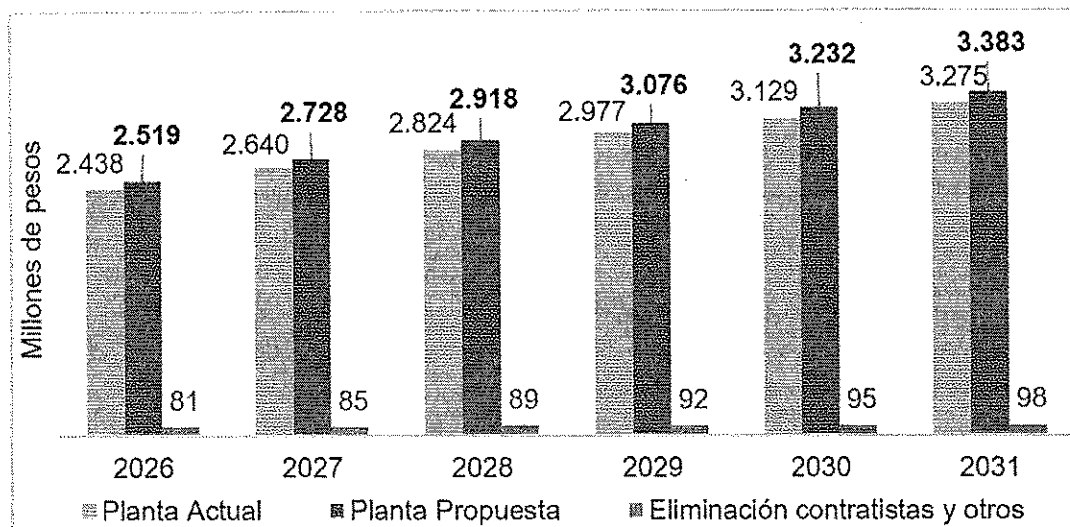
Inflación proyectada: Se considera una inflación al cierre de 2026 de 6,4%, consistente con las proyecciones de diferentes entidades financieras. A partir de 2026, se proyecta una reducción gradual hasta alcanzar el rango meta de inflación (4,06%) al cierre de 2028, llegando a la meta macroeconómica del 3% hacia el año 2031, la cual se mantiene estable para el resto del horizonte analizado.

Incrementos salariales:

- Para 2027, se incorpora el mismo resultado de 2026 de la negociación colectiva suscrita con los sindicatos del sector público, que establece un ajuste de IPC + 1,9 puntos porcentuales.
- Para 2028, se estima un aumento de IPC + 1,73 puntos, en línea con el comportamiento reciente de las negociaciones salariales en el ámbito estatal.
- A partir de 2029, se adopta un incremento promedio de IPC + 1,36 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 \$100 millones mensuales promedio desde 2026, lo cual permite compensar parcialmente el incremento derivado del fortalecimiento de la planta de personal.

Ilustración 5 Comportamiento de la Planta de Personal



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 3,3% mensual respecto a la planta actual, se mantiene constante en términos relativos durante el horizonte proyectado (2026–2035). 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 \$2.438 millones en 2026 a \$3.885 millones en 2035, en línea con la inflación proyectada. En contraste, la planta propuesta alcanzaría \$2.519 millones en 2025 y \$4.013 millones en 2035, 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 \$100 millones, el impacto neto del rediseño resulta fiscalmente neutro en 2026 y 2027, y positivo en los años subsiguientes, con un promedio de +0,3% anual. 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.

10. RECOMENDACIONES

10.1. PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

En el evento de hacer una implementación al Proyecto de Rediseño Institucional, es pertinente tener en cuenta las implicaciones y riesgos en el marco de la Prevención del Daño Antijurídico. En tal sentido, se plantean algunas recomendaciones transversales en el momento de una implementación:

- Incluir los temas propios del Proyecto de Rediseño Institucional como líneas prioritarias en la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) institucional.
- Aplicar la metodología de identificación de causas y subcausas de daño (según lineamientos de la ANDJE y la Procuraduría).
- Establecer mecanismos de revisión previa obligatoria por parte del Comité de Conciliación para decisiones estructurales, en torno a situaciones jurídicas particulares que impliquen mecanismos de protección y estabilidad laboral.
- Capacitar a los equipos directivos y de talento humano en responsabilidad del Estado y prevención de litigios.

10.2. LA NECESIDAD DE AJUSTAR LOS PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES

Es necesario implementar un proceso sistemático de revisión, actualización y validación de los procedimientos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, conforme a los siguientes lineamientos:

- Alinear cada procedimiento con la legislación vigente, estándares técnicos y políticas internas.
- Eliminar redundancias, incorporar mejoras operativas y asegurar la coherencia entre dependencias y procesos institucionales.
- Someter las actualizaciones a revisión técnica y jurídica, garantizando su aplicabilidad y legitimidad.
- Establecer ciclos de revisión (anuales o bienales) para mantener la vigencia de los procedimientos.

De acuerdo con lo expuesto, es necesario un fortalecimiento de la coherencia institucional, mejora en la trazabilidad operativa y reducción de riesgos por obsolescencia normativa o funcional.

10.3. RECOMENDACIONES PENDIENTES SOBRE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL

En atención al marco normativo vigente en materia archivística que se expuso en el Documento Diagnóstico Versión 3° —incluyendo la Ley 594 de 2000, Decreto 1080 de 2015, el Acuerdo 01 de 2024 del Archivo General de la Nación— se evidencia que la función de administración documental en entidades públicas debe estar bajo la responsabilidad de la Secretaría General o de una dependencia de igual o superior jerarquía. Esta asignación responde tanto a criterios

técnicos como jurídicos, en especial, en lo relativo a la firma de las Tablas de Retención Documental (TRD) y Tablas de Valoración Documental (TVD), así como a la custodia de documentos institucionales que forman parte del patrimonio documental del Estado.

Actualmente, en el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA– dicha función se encuentra bajo la Gerencia Administrativa, lo cual resulta inconsistente desde un punto de vista jurídico y técnico. La Secretaría General, además de tener competencias en la custodia de actas y comunicaciones de la Junta Directiva, lidera procesos clave como la prevención del daño antijurídico, lo que refuerza su idoneidad para asumir la gestión documental. Esta reubicación funcional también se alinea con prácticas comunes en otras entidades territoriales y descentralizadas, que asignan esta responsabilidad a sus secretarías generales.

Por lo anterior, se recomienda que, en próximos proyectos de Rediseño Institucional, el Proceso de Gestión Documental del IDEA sea reubicado bajo la Secretaría General, garantizando así el cumplimiento normativo, la coherencia institucional y la trazabilidad documental. Esta medida debe acompañarse de una revisión integral de los manuales de funciones, procesos y procedimientos, con el fin de asegurar que la estructura organizacional se ajuste las competencias legales y operativas exigidas por el marco normativo del archivo.

10.4. IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS INFORMÁTICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE REDISEÑO INSTITUCIONAL

Para avanzar en la modernización administrativa del IDEA, se recomienda mejorar y si es del caso implementar un sistema integrado de gestión institucional que articule procesos clave como la planeación, la gestión documental, el talento humano, las inversiones patrimoniales, los bienes, créditos y la contratación pública. Dicho sistema debe garantizar la digitalización de flujos administrativos, el uso de firma electrónica y la automatización de indicadores que faciliten la toma de decisiones basada en datos y fortalecerán la transparencia institucional.

En tal sentido, se sugiere priorizar una plataforma o sistema de nómina que atienda a las necesidades por la nueva escala salarial y las reformas de planta y el tablero de control gerencial, por su impacto transversal en la operación. Esta modernización no solo optimiza recursos, sino que fortalece la gobernanza, mejora la experiencia del ciudadano y posiciona al IDEA como una INFI referente en eficiencia pública territorial.

10.5. SUPRESIÓN GRADUAL DE EMPLEOS ASISTENCIALES EN BÚSQUEDA DE CREAR PROFESIONALES EN PROCESOS MISIONALES Y ESTRATÉGICOS

Es pertinente que dentro del Instituto para el Desarrollo de Antioquia se plantea a corto y mediano plazo la necesidad de ir suprimiendo cargos asistenciales tras el retiro definitivo de un servidor público por pensión o causal legalmente reconocida, la cual debe abordarse como una medida de optimización institucional. Una vez se ha reconocido la pensión y se ha formalizado la desvinculación, el cargo puede suprimirse mediante acto administrativo motivado, siempre que no existan funciones críticas que deban ser redistribuidas. Esta decisión debe sustentarse en el

principio de eficiencia del gasto público y en la necesidad de mantener una planta de personal ajustada a las funciones efectivamente requeridas por la entidad.

Se recomienda que, previo a la supresión, se realice un diagnóstico funcional que determine si el cargo asistencial está vinculado exclusivamente al apoyo de funciones que ya no se ejecutan o que pueden reasignarse o redistribuirse sin afectar la operación. Además, debe verificarse que la supresión no contravenga disposiciones sobre estabilidad laboral reforzada ni afecte derechos adquiridos. Dicha medida contribuye a la coherencia organizacional, lo cual permite liberar recursos para nuevas necesidades estratégicas, como es la creación de empleos profesionales en procesos misionales y estratégicos.

10.6. ANÁLISIS DE COSTOS FINANCIEROS POR REESTRUCTURACIÓN Y MODIFICACIÓN DE PLANTA DE PERSONAL

En el marco de la implementación del Rediseño Institucional, se recomienda que toda propuesta de creación de nuevos empleos esté precedida por un análisis técnico-financiero que evalúe su viabilidad operativa y presupuestal. Dicho análisis debe tener en cuenta la capacidad institucional para asumir los costos inmediatos derivados de la ampliación de la planta, garantizando que la medida responda a criterios de eficiencia y racionalidad del gasto público.

Entre los costos asociados que deben contemplarse se incluyen: la adecuación de espacios físicos para la ubicación de los nuevos puestos de trabajo; la dotación tecnológica requerida para el ejercicio funcional del empleo; los gastos administrativos recurrentes (elementos de oficina, equipos, conectividad, entre otros); y el incremento proyectado en el consumo de servicios públicos. Este tipo de costos atiende a la necesidad de revisar la sostenibilidad financiera del Rediseño Institucional y evitar sobre costos.

10.7. PROMOCIÓN DE LA CULTURA DE GESTIÓN DEL CAMBIO EN UN PROYECTO DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Es importante señalar que en los procesos de modernización administrativa en entidades públicas sean sostenibles y generen impacto real, es fundamental consolidar una cultura organizacional abierta al cambio, basada en la confianza, la transparencia y el compromiso con el servicio ciudadano. La gestión del cambio no debe limitarse a capacitaciones técnicas, sino incluir estrategias de transformación cultural que refuercen la identidad institucional, el sentido de pertenencia y la vocación de servicio.

Además, se recomienda implementar mecanismos de seguimiento que midan la percepción del cambio entre los empleados públicos, identifiquen resistencias y ajusten las estrategias de implementación. La cultura de gestión del cambio debe ser transversal a todos los niveles jerárquicos, promoviendo el liderazgo transformacional, la gestión del conocimiento y la innovación. En esta línea, el cambio cultural no es un resultado de la modernización, sino una condición habilitante que debe gestionarse con intención, recursos y visión estratégica.

Este proceso debe adelantarse y gestionarse de diferentes formas en el momento que se esté implementando la modernización administrativa del Instituto para el Desarrollo de Antioquia - IDEA-.

11. CONCLUSIONES

Del modelo de operación por procesos (MOP)

Del Modelo de Operación por Procesos se resalta el Proceso de Gestión de la Tecnología de la Información, que impulsa la transformación digital del IDEA al garantizar la seguridad, disponibilidad y eficiencia de los sistemas institucionales, facilitando la automatización de procesos y la toma de decisiones basadas en datos confiables. Este proceso fortalece la infraestructura tecnológica y asegura el cumplimiento de estándares normativos, posicionando a la entidad en la vanguardia de la administración pública digital.

Simultáneamente, el proceso de Talento Humano consolida una cultura organizacional orientada al liderazgo, la innovación y la gestión del conocimiento. Al promover el desarrollo de competencias, el bienestar laboral y la apropiación de buenas prácticas, este proceso asegura que el capital humano del IDEA esté preparado para liderar y sostener los cambios que exige la modernización institucional. Ambos procesos, en sinergia, constituyen pilares fundamentales para una gestión pública eficiente, transparente y centrada en el valor público.

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 generó la creación de la Dirección Jurídica Comercial, la Oficina de Tecnologías de la Información y el traslado de la Dirección de Operaciones que depende de la Gerencia Administrativa desde un criterio de pertinencia y funcionalidad.

Se generó reasignación de funciones de gestión de garantías en la Dirección de Crédito y Cartera, de PQRSFD en la Dirección Jurídica Administrativa; y de Política de Atención al Ciudadano se ratificó en la Oficina de Comunicaciones.

De la planta de cargos

La propuesta de planta ideal generó una propuesta de 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. De éstos, la

propuesta de planta priorizada generó la creación de seis (6) de estos empleos y la modificación de noventa y uno (91) vía supresión/creación por cambio en uno de los elementos de la nomenclatura del empleo (grado salarial).

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.

Del impacto financiero

En el momento actual, sin modificaciones en la planta de personal, el Instituto mantiene un margen EBITDA promedio de 45,9% y un margen Neto de 47,8% entre 2025 y 2029. Estos indicadores evidencian una estructura de gasto estable y una operación financieramente sostenible.

Al incorporar el incremento derivado del rediseño de la planta, se observa una reducción de los márgenes —el EBITDA pasa de 45,4% en 2025 a 38,3% en 2033— como resultado del aumento inicial en los costos de personal. Este comportamiento es coherente con el fortalecimiento institucional previsto, que prioriza la consolidación de capacidades técnicas y la internalización de funciones estratégicas antes ejecutadas mediante contratación externa.

No obstante, al realizar una racionalización del gasto, que contempla la eliminación progresiva de contratistas y la optimización de rubros operativos no esenciales, los márgenes financieros se recuperan parcialmente. El margen EBITDA se estabiliza alrededor del 44%, mientras que el margen neto alcanza niveles cercanos al 48% hacia 2033, aproximándose a los valores históricos de eficiencia del Instituto con una diferencia de 0,01%.

Esta tendencia confirma que el impacto financiero del rediseño es transitorio y compensable, ya que los ahorros estructurales derivados de la racionalización del gasto y la modernización institucional permiten restablecer los niveles de rentabilidad operacional sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

Es importante precisar que este análisis no incorpora incrementos potenciales en la utilidad bruta o neta derivados de las eficiencias operativas, tecnológicas y administrativas que podrían generarse como resultado del fortalecimiento de la estructura organizacional. Dichas eficiencias —asociadas a la digitalización, automatización de procesos y fortalecimiento de las áreas técnicas— podrían mejorar significativamente los márgenes proyectados, haciendo que el efecto neto del rediseño sea incluso más favorable que el estimado en este escenario conservador.

11.1. Del manual específico de funciones y de competencias laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA

El proyecto para la actualización del Manual Específico De Funciones y de Competencias Laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA- presenta las siguientes conclusiones consolidadas por componentes que no tienen carácter vinculante y que se construyen a partir de la información suministrada por la Entidad:

Para realizar una intervención o ajuste en el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia debe entenderse su naturaleza especial al estar en dos campos: i) su carácter de establecimiento público que implica que le aplique régimen general de la contratación, función pública, régimen general de los actos administrativos, entre otros aspectos; y ii) el régimen de reglas y controles dispuestos por entidades, como la Superintendencia Financiera por ser el IDEA un Instituto de Fomento y Desarrollo Regional, conocidos como INFIS. Esta dualidad implicará revisar su estructura administrativa como establecimiento público del orden departamental, y a su vez, como un Instituto que tiene funciones financieras y de crédito.

- Se diseñaron y actualizaron 90 fichas de funciones, de las cuales 6 corresponden a fichas nuevas y 84 son fichas corresponden a modificación de fichas existentes que soportan y dan cuenta de las funciones que desarrollarán los 164 empleos de la planta global propuesta para el Instituto en cumplimiento de su misión institucional.
- El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales pretender ajustar las funciones enfocada a procesos. En esta línea, se establecieron funciones comunes por niveles en un funciograma, de acuerdo con lo regulado por el Decreto 1083 de 2015. En esta línea, cada nivel —directivo, profesional y asistencial- tiene unas funciones comunes, independiente del proceso y dependencia a la cual están relacionados.
- Se elaboraron las funciones del Instituto, de acuerdo con los lineamientos técnicos expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública en la Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales v2 de 2018.

Por tanto, cada función fue redactada bajo una construcción gramatical: un verbo rector, un objeto y una condición.

- Para determinar los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas en las diferentes dependencias y procesos institucionales, se hizo un análisis de las funciones de las dependencias y procesos institucionales, teniendo en cuenta las profesiones que tienen los empleados del IDEA. Así pues, se realizó un ejercicio de proporcionalidad y razonabilidad, donde se revisa los propósitos y funciones de la dependencia, los núcleos básicos del conocimiento y las disciplinas académicas que se relacionan con los procesos institucionales, y los perfiles de los empleados públicos del Instituto.
- El artículo 25 del Decreto Ley 785 de 2005 se infiere que la equivalencia de estudios por experiencia y la experiencia profesional relacionada cumplen funciones distintas y no son intercambiables. La equivalencia se concibe como un mecanismo excepcional y acumulativo para suplir requisitos académicos en niveles técnico y asistencial, mientras que la experiencia relacionada constituye un requisito autónomo, obligatorio y no sustituible en los empleos de nivel profesional. En consecuencia, los empleos del nivel profesional que requieran experiencia relacionada no admitirán la aplicación de equivalencias de estudios por experiencia.

CONCEPTOS JURÍDICOS

- La celebración de contratos de prestación de servicios celebrados con personas naturales debe atender a los requerimientos del orden legal y reglamentario, a su vez, debe garantizarse que el contratista ejecute sus actividades con autonomía, sin subordinación de índole laboral. Por lo cual, la supervisión debe ceñirse a las condiciones señaladas en el contrato y permitir la independencia en el desarrollo de su actividad.
- Es menester contemplar un empleo sin experiencia profesional para promover el empleo juvenil, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y la Ley 2214 de 2022. O en su defecto, es posible establecer equivalencias con experiencia profesional, que se cuenta desde la terminación de materias, excepto para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia profesional, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Leyes 2039 y 2043 de 2020.
- Para determinar la experiencia profesional, es necesario tener en cuenta las reglas dispuestas en el Decreto 952 de 2021, "por el cual se reglamenta el artículo 2° de la Ley 2039 del 2020 y se adiciona el capítulo 6 al título 5 de la parte 2 del libro 2 del Decreto número 1083 del 2015, en lo "relacionado con el reconocimiento de la experiencia previa como experiencia profesional válida para la inserción laboral de jóvenes en el sector público".

- Para actualizar el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales del Instituto para el Desarrollo de Antioquia debe tenerse en cuenta estas reglas para promover el empleo joven, que parten de tener en cuenta la necesidad de revisar los empleos que no se exigirán experiencia profesional o que se si va exigir se tendrá en cuenta lo prescrito en las Leyes 2039 y 2043 de 2020 y el Decreto 952 de 2021 que adiciona el Decreto 1083 de 2015.

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Manual Específico de funciones y de competencias laborales

- Se evidencia que la entidad tiene la competencia de reubicar a un empleado de su planta global, donde sea requerido en virtud de su cargo y con base en los fines del área que lo necesite. Sin embargo, no significa la desnaturalización del empleo, en la que fue nombrado el empleado público reubicado. Un estudio de análisis de necesidad del servicio, de recomendaciones médico-laborales y otros aspectos, pueden implicar reubicaciones a otras dependencias de la entidad, en la que sea asignado, de conformidad al objetivo y fines de esta, con la condición de que sean de la misma esencia del empleo, esto es, de igual nivel jerárquico, código y grado, teniendo como sustento y guía obligatoria de actuación el manual específico de la entidad.
- 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.
- El Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales posibilitan una planta global, que significa que dentro de su estructura interna funcional, existen diferentes empleos debidamente clasificados y con nomenclaturas específicas, pero sin estar vinculada a una dependencia del organismo en especial, sino concebidos de una forma genérica para desempeñarse en cualquiera de estas, en razón a las necesidades del servicio y a los requerimientos que la propia autoridad defina en diferentes momentos, lo cual permita los traslados o reubicaciones de empleos entre áreas, con el propósito de garantizar los propósitos del Instituto sin desnaturalizar el empleo.
- El Instituto tiene la potestad de modificar las funciones, hacer los traslados y las reubicaciones dentro de una Planta Global, garantizando una debida motivación del acto administrativo, fundada en necesidades del servicio y en las demás particularidades que se presentan. Este tipo de posibilidades se conoce como el *ius variandi*, que para el derecho privado se entiende como el poder de dirección del empresario y en la Administración Pública como la facultad de autoorganización.

- Si bien el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales es un instrumento de autoorganización administrativa que tiende a mejorar los procesos y procedimientos institucionales, es necesario que el Instituto revise la pertinencia y necesidad de hacer una intervención integral dentro de su estructura administrativa y en su planta, a fin de fortalecer los procesos misionales y estratégicos. En esta línea, debe revisarse el fortalecimiento de la Gerencia Financiera y sus dependencias, así como de la Dirección de Operaciones y la Gerencia Administrativa, a modo enunciativo. En todo caso, debe buscarse el fortalecimiento de los procesos misionales y estratégicos.
- Se recomienda promover la generación de cultura organizacional y gestionar el cambio organizacional, en la que se incentive la necesidad de interpretar el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales no como un instrumento de actividades, sino como un marco que debe interpretarse y complementarse con la actualización de procesos y procedimientos institucionales. En esta línea, el Instituto debe promover la cultura de cambio como medio para la innovación pública, y así fortalecer la organización.
- En el evento de hacer una implementación al Proyecto de Rediseño Institucional, es pertinente tener en cuenta las implicaciones y riesgos en el marco de la Prevención del Daño Antijurídico. En tal sentido, se plantean algunas recomendaciones transversales en el momento de una implementación: a) Incluir los temas propios del Proyecto de Rediseño Institucional como líneas prioritarias en la Política de Prevención del Daño Antijurídico (PPDA) institucional; b) Aplicar la metodología de identificación de causas y subcausas de daño (según lineamientos de la ANDJE y la Procuraduría); c) establecer mecanismos de revisión previa obligatoria por parte del Comité de Conciliación para decisiones estructurales, en torno a situaciones jurídicas particulares que impliquen mecanismos de protección y estabilidad laboral; d) Capacitar a los equipos directivos y de talento humano en responsabilidad del Estado y prevención de litigios.
- Es necesario implementar un proceso sistemático de revisión, actualización y validación de los procedimientos del Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA-, conforme a los siguientes lineamientos: a) Alinear cada procedimiento con la legislación vigente, estándares técnicos y políticas internas; b) Eliminar redundancias, incorporar mejoras operativas y asegurar la coherencia entre dependencias y procesos institucionales; c) Someter las actualizaciones a revisión técnica y jurídica, garantizando su aplicabilidad y legitimidad; d) Establecer ciclos de revisión (anuales o bienales) para mantener la vigencia de los procedimientos.
- Se recomienda que cualquier modificación o adopción del manual de funciones y competencias se realice bajo un marco de participación de las organizaciones sindicales, así como los demás grupos de interés, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 8, numeral 8 de la Ley 1437 de 2011. En tal sentido, la administración está obligada a informar y escuchar a las organizaciones sindicales y comunidad en general, dejando constancia de sus observaciones, lo cual fortalece la validez del proceso.

- Con el fin de continuar en el ejercicio de profesionalización de la planta de empleos se recomienda la supresión de los empleos de Secretario para crearlos en Auxiliares Administrativos. Esta recomendación está condicionada a la declaratoria en vacancia definitiva de estos empleos por cualquiera de las razones previstas en la normativa vigente.

12. 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 glosario⁶⁴:

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.

⁶⁴ 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.

13. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ COLLAZOS, Augusto. *La administración de sueldos y salarios*. 2. ed. Bogotá: Padre e Hijo Editores, 1982. p. 95.

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

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.

BENAVIDES, José Luis. *Contrato de prestación de servicios. Difícil delimitación frente al contrato realidad*. En: *Contratos públicos. Estudios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014. pp. 311-312.

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

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

CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*. pp. 230-238. McGraw Hill. Disponible en: [https://bibliotecadigital.fce.unam.edu.ar/bitstream/handle/bhp/565/Chiavenato%20I 2011 Admin](https://bibliotecadigital.fce.unam.edu.ar/bitstream/handle/bhp/565/Chiavenato%20I%202011%20Administracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
[istracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fce.unam.edu.ar/bitstream/handle/bhp/565/Chiavenato%20I%202011%20Administracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 18 de julio de 2002. Rad. 1393. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de julio de 2018. Rad. 11001-03-06-000-2018-00092-00. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

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

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia del 24 de agosto de 1994. Rad. 8183. C.P. Dolly Pedraza de Arenas.

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.

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 20 de septiembre de 2018. Rad. 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. Rad. 11001-03-25-000-2016-00722-00(3233-16). C.P. William Hernández Gómez.

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

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

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.

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.

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.

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

CONSEJO DE ESTADO. Sección Segunda. Sentencia de Unificación SUJ-025-CE-S2-2021 del 9 de septiembre de 2021. Rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16).

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

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 T-024 del 25 de enero de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-447 del 19 de septiembre de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

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

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

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

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-259 del 11 de marzo de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 del 2 de junio de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-897 de 2012. M.P. Alexei Julio Estrada.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 del 19 de febrero de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-087 de 2022. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-517 de 2024. M.P. Diana Fajardo Rivera.
- DÁVILA VINUEZA, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la contratación estatal*. 3. ed. Bogotá: Legis, 2016.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto del 13 de mayo de 2021. Rad. 20216000169101.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 092891 del 28 de febrero de 2022. Rad. 20226000092891.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Concepto 036011 de 2022.
- 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*, versión 2. Bogotá, 2018. Anexo 3: Glosario.
- GUASTINI, Riccardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica*. México: UNAM, 2002.
- MORALES ARRIETA, Juan Antonio y VELANDIA HERRERA, Néstor Fernando. *Salarios: estrategia y sistema salarial o de compensaciones*. McGraw Hill. pp. 64-65. Disponible en: 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.

RINCÓN CÓRDOBA, Jorge Iván; et al. *Guía para la implementación. De la recomendación a la acción. ¿Cómo poner en marcha un modelo de gestión estratégica del talento humano en el sector público colombiano?* Documento de trabajo n.º 26. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016.

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.