



ANÁLISIS TÉCNICO DE ADICIÓN A LA RESOLUCIÓN No. 001350 DEL 30 DE JULIO DE 2020 POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTÓ EL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS EMPLEOS DE LA PLANTA DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

PRESENTACIÓN Y ALCANCE DEL AJUSTE

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 122 establece que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento; así mismo el Departamento Administrativo de la Función Pública en ejercicio de su función de emitir lineamientos metodológicos dispone que el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales es una herramienta de gestión del talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las entidades públicas, así como los requerimientos de formación, experiencia y demás competencias exigidas para el desempeño de los mismos. De acuerdo con la guía del DAFP: *“Cada empleo de la administración pública tiene un propósito fundamental y único para el cumplimiento de la misión institucional”*; dicho propósito corresponde a la descripción de su objeto fundamental en función del proceso/área funcional al cual está adscrito.

El presente documento contiene el análisis técnico que sustenta la inclusión de las equivalencias a los empleos del nivel asesor conforme a lo previsto por el Decreto 1083 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. El propósito es sustentar el análisis y fundamentación para la modificación de la Resolución que adoptó el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Ministerio, ajustándolo de acuerdo con las necesidades del servicio de la Entidad para el nivel asesor.

En consecuencia, se llevó a cabo el análisis, que, según lo señalan las disposiciones vigentes, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de equivalencias.

Conforme a concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública, *“cada entidad pública de manera discrecional y autónoma podrá establecer dentro de su Manual de Funciones, las equivalencias que considere pertinentes de acuerdo con los perfiles que requiera para cumplir con su misionalidad o por las necesidades del servicio (Concepto 180061 de 2022).*

COMPETENCIA

El inciso segundo del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015 - Único Reglamentario del Sector de Función Pública- consagra que: *“La adopción, adición, modificación o actualización del manual específico se efectuará mediante resolución interna del jefe del organismo o entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Título”*.

A su vez, el artículo 33 Numeral 7° del Decreto 1064 de 2020 indica que corresponde a la Secretaría General, *“Liderar la elaboración y actualización de los manuales específicos de funciones y competencias laborales del Ministerio, en concordancia con las directivas impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y demás órganos competentes”*. Este mismo Decreto en su artículo 36, numeral 10 dispone que corresponde a la Subdirección para la Gestión del Talento Humano *“Proponer la actualización y modificación*



del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales del Ministerio conforme a la planta de personal y a las disposiciones legales vigentes”.

Mantener actualizado el manual específico de funciones y competencias laborales implica en algunas ocasiones hacer modificaciones parciales, como por ejemplo adicionar funciones a los empleos cuando existan soportes para ello, basados en las cargas laborales y en la modificación de requisitos en el marco de lo establecido por las normas citadas en los párrafos anteriores.

Con regularidad, la modificación a un manual de funciones debe estar justificada técnicamente¹ y se adopta mediante acto administrativo expedido por el jefe de la entidad o en quien esté delegada dicha función, en aplicación de lo establecido por el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, modificado y adicionado por el Decreto 498 de 2020 sobre publicidad de los actos y procesos de consulta ante las organizaciones sindicales, respectivamente.

No obstante, según lo establece el Departamento Administrativo de la Función Pública², el ajuste o actualización del manual no en todos los casos implica llevar a cabo un estudio técnico que lo sustente; sólo en casos que sea necesario precisar, adicionar, fusionar o suprimir funciones, es conveniente dejar el sustento del ajuste que se realiza.

CONTEXTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A continuación, se relaciona el marco normativo que soporta, orienta y desarrolla el presente análisis técnico, se relacionarán las normas que determinan las competencias atribuidas por la Constitución y la ley, que permiten al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones modificar el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para mejorar la prestación de los servicios a cargo de la entidad.

El artículo 122 de la Constitución Política de Colombia consagra que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, siendo el manual específico de funciones y competencias laborales.

A su vez, el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, establece:

“Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. (...)” (Subrayado nuestro)

De acuerdo con lo anterior, los servidores públicos que prestan sus servicios al Estado son por regla general, de carrera, y excepcionalmente de elección popular, de **libre nombramiento y remoción** y trabajadores oficiales, entre otros que determine la ley.

¹ El Departamento Administrativo de la Función Pública recomienda que cuando el ajuste implica precisar, adicionar, fusionar o suprimir funciones, es conveniente que se deje documentado el proceso de ajuste en esas materias.

² https://www1.funcionpublica.gov.co/web/guest/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/manual-de-funciones-y-competencias-laborales?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu_assetEntryId=28746969&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu_redirect=https%3A%2F%2Fwww1.funcionpublica.gov.co%2Fweb%2Fguest%2Fpreguntas-frecuentes%3Fp_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dtrue%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_sqxafjubsrEu_assetEntryId%3D28746969



Ahora bien, 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*», respecto a las clases de nombramientos de los empleados públicos, señala:

“Artículo 5. Clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

1. Los de elección popular, los de período fijo, conforme a la Constitución Política y la ley, los de trabajadores oficiales y aquellos cuyas funciones deban ser ejercidas en las comunidades indígenas conforme con su legislación.

2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices (...).

Sobre los empleos de libre nombramiento y remoción, el Departamento Administrativo de la Función Pública en concepto emitido el Concepto 093241 de 2022, manifestó:

“De conformidad con la norma y la jurisprudencia, la naturaleza jurídica de los empleados nombrados en libre nombramiento y remoción radica en la discrecionalidad que tiene el jefe nominador para designar a quien el considere basado en los criterios de la naturaleza de las funciones que corresponden a cada cargo y el grado de confianza requerido para el ejercicio de sus responsabilidades”.

(...) “el órgano o persona a quien corresponda, puede disponer libremente del cargo confirmando o removiendo a su titular, mediante el ejercicio exclusivo de la facultad discrecional que, entre otras cosas, se justifica precisamente porque en virtud de las funciones que le son propias al cargo de libre nombramiento y remoción, (de dirección, manejo, conducción u orientación institucional), se toman las decisiones de mayor trascendencia (adopción de políticas o directrices fundamentales) para la entidad o la empresa de que se trate”.

Basándose en la jurisprudencia de las Altas Cortes, el Departamento Administrativo de la Función Pública, ratifica: *“Los empleados de libre nombramiento y remoción no gozan de las mismas garantías de los del régimen de carrera, y pueden ser libremente nombrados y removidos en ejercicio del poder discrecional que tiene la Administración para escoger a sus colaboradores, toda vez que ocupan lugares de dirección y/o confianza dentro de la entidad pública”* (Concepto 069241 de 2023 Departamento Administrativo de la Función Pública).

Así, las disposiciones sobre los empleos públicos, la carrera administrativa y la gerencia pública están determinadas en la Ley 904 del 2004. Esta normativa hace una distinción en la discrecionalidad y las garantías de permanencias en los empleos de libre nombramiento y remoción. A su vez, el Decreto Ley 770 del 2005 establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del orden nacional y establece los mínimos y máximos requisitos para el ingreso y desempeño en los empleos.

Así mismo el Decreto 1083 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. establece las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional.



Si bien a las entidades les corresponde adoptar el manual de funciones y competencias laborales para los empleados de la planta de personal, lo cierto es que en la elaboración de dicho manual deben observarse ciertos criterios y parámetros que fijó el legislador sobre las competencias laborales y requisitos para acceder a estos empleos. Sobre ello, el Consejo de Estado ha emitido fallos para señalar que el manual de funciones y competencias laborales no puede ir más allá del requisito máximo establecido por el legislador (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación N° 73001-23-31-000-2012-00128-01 del 24 de mayo de 2018).

La entidad al establecer o modificar su Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, podrá determinar si hay lugar a la aplicación de equivalencias, en algunos de los empleos o en todos, es decir, es discrecional de la entidad determinar la aplicación de las mismas (CNSC, https://www.cns.gov.co/atencion-servicios-ciudadania/preguntas-frecuentes?field_tipo_pregunta_target_id=All&page=8).

- **AJUSTES PROPUESTOS**

De la equivalencia:

El Consejo de Estado en Sección Segunda, Subsección “A”, en fallo de fecha 24 de febrero de 2014, con numero de radicación No. 08001-23-33-000-2013-00350-01 y con ponencia del Consejero Luis Rafael Vergara Quintero en lo referente a las equivalencias, precisó: *“las equivalencias de experiencia por títulos, la jurisprudencia se ha pronunciado en sentido de que esta homologación es aceptada, pero respecto a títulos adicionales al mínimo exigido para el respectivo cargo”*.

Sobre el tema, esta Corporación se pronunció en la sentencia citada en la cual el tutelante pretendía que se le equiparara la experiencia entre estudio y experiencia, toda vez que no aportó las certificaciones requeridas en el momento para ello. Así las cosas, manifestó la Sala:

Se tiene entonces que siempre que se certifique un título profesional adicional y/o estudio de posgrado en las modalidades de especialización, maestría y doctorado, según sea el caso, adicional a los exigidos para acceder al cargo en concurso, es posible hacer uso de las equivalencias, correspondiente a dos, tres o cuatro años de experiencia.

Al respecto el Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.2.5.1 define de manera taxativa las equivalencias y sus respectivos usos:

Artículo 26. *Equivalencias. Los requisitos de que trata el presente decreto no podrán ser disminuidos ni aumentados. Sin embargo, de acuerdo con la jerarquía, las funciones, las competencias y las responsabilidades de cada empleo, las autoridades competentes al fijar los requisitos específicos de estudio y de experiencia para su ejercicio, podrán prever la aplicación de las siguientes equivalencias:*

1. Para los empleos pertenecientes a los niveles Directivo, Asesor y Profesional.

El título de posgrado en la modalidad de especialización por:

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



- *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,*
- *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.*

El título de postgrado en la modalidad de maestría por:

- *Tres (3) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o*
- *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*
- *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.*

El título de postgrado en la modalidad de doctorado o postdoctorado, por:

- *Cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa, siempre que se acredite el título profesional; o*
- *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*
- *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.*
- *Tres (3) años de experiencia profesional por título universitario adicional al exigido en el requisito del respectivo empleo.*

(...).

Parágrafo 1º. *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 3º. *Cuando se trate de aplicar equivalencias para la formación de posgrado se tendrá en cuenta que la maestría es equivalente a la especialización más un (1) año de experiencia profesional o viceversa.*

Parágrafo 4º. *Cuando se trate de aplicar equivalencias para la formación de posgrado se tendrá en cuenta que el doctorado o postdoctorado es equivalente a la maestría más tres (3) años de experiencia profesional y viceversa; o a la especialización más cuatro (4) años de experiencia profesional y viceversa. (...).*

- **De la necesidad de su inclusión:**



De acuerdo con la facultad discrecional de la administración y conforme con las necesidades del servicio³, se requiere aplicar las equivalencias a los empleos pertenecientes al nivel Asesor, basado en las siguientes justificaciones:

Nivel asesor: Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección de la rama ejecutiva del orden nacional.

Los requisitos para ese nivel de empleos comprenden como mínimo el título profesional y experiencia y máximo el título profesional, título de postgrado y experiencia.

Las equivalencias dispuestas por el Decreto 1083 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”. corresponden a mecanismos de aplicación discrecional u optativa por parte de las entidades del Gobierno Nacional.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-673 de 2015, del 28 de octubre de 2015, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva determinó tres criterios fundamentales para interpretar la clasificación de los empleos de libre nombramiento y remoción, a saber: i) el criterio subjetivo de confianza cualificada; ii) el criterio objetivo funcional o material; y iii) el criterio orgánico.

Para la Corte, los empleos de libre y nombramiento remoción cuya escogencia implica la existencia de un criterio subjetivo de confianza cualificada por las funciones atribuidas y la subordinación directa al representante de la entidad, conlleva que la labor asignada deba responder a las exigencias discrecionales de su nominador y estar sometida a su permanente vigilancia y evaluación.

Por su parte, el Consejo de Estado, en sentencia sobre una demanda de nulidad del 6 de julio de 2023, con ponencia del Magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil y Radicado 11001-03-24-000-2022-00328-00, concluye: *“se observa que la aplicación de «equivalencias» al fijar los requisitos específicos de estudio y experiencia de cada empleo no tiene el carácter de mandato claro e inequívoco, sino que corresponde a una posibilidad por la que el titular de la potestad reglamentaria puede optar o no, dentro de un margen razonable de decisión, así se desprende de la norma (**podrán**) cuando reconoce en el ejecutivo la facultad de establecer la correspondencia”*.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, señala: “Si la respectiva autoridad competente para adoptar, fijar o modificar el manual, considera conveniente, por necesidades del servicio, aplicar las equivalencias de estudios por experiencia y viceversa, éstas se determinarán entonces en el mismo acto administrativo que fija o actualiza el manual específico de funciones y de competencias laborales, o bien en acto administrativo separado, precisando en cada caso el empleo al cual se aplica la equivalencia”⁴.

Por lo expuesto, y atendiendo a la facultad discrecional que le asiste al Ministerio, la modificación recaerá en introducir dentro del manual específico de funciones y de competencias laborales, por necesidades del servicio, las equivalencias aplicables en los empleos del nivel asesor, particularmente en los de libre nombramiento y remoción pertenecientes a la planta estructural de los Despachos del Ministro y de los Viceministerios; con

³ De acuerdo con el Concepto del DAFP 215111 de 2022 “la necesidad del servicio se puede definir como el valor objetivo del interés público frente al cumplimiento de las metas del Estado, sin desconocer los derechos laborales de los empleados”.

⁴ Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para establecer o modificar el manual de funciones y de competencias laborales Versión 2, 2018.



base en lo dispuesto por el artículo 2.2.2.5.1 del Decreto Único Reglamentario 1083 de 2015 o la norma que la adicione, modifique o subrogue. Lo anterior con el fin de garantizar la pluralidad de candidatos idóneos para los empleos de asesor que son los encargados de asistir, aconsejar y orientar la toma de decisiones de naturaleza misional como transversal y con esto promover el desarrollo de diferentes proyectos para el logro de resultados de la alta dirección.

Como se ha expresado en conceptos del Departamento Administrativo de la Función Pública (Concepto 215111 de 2022), la Administración tiene la potestad para tomar las decisiones que considere necesarias y convenientes para el logro más eficiente de las necesidades colectivas asignadas; una de ellas es la toma de decisiones basada en las necesidades del servicio, en donde prima la aplicación de los principios de la función administrativa para la buena y correcta prestación del servicio público.

PROCESO DE PUBLICIDAD Y CONSULTA

De conformidad con lo establecido en el párrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 4 del Decreto 498 de 2020, en aplicación del numeral del 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 y lo dispuesto en los Acuerdos colectivos suscritos con las organizaciones sindicales, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adelantará el proceso de consulta con las organizaciones sindicales de la entidad, mediante reunión que se efectuará el 26 de septiembre de 2024.

Bogotá D.C. Septiembre 16 de 2024