

2025IE04375

COMUNICACIÓN INTERNA**PARA:** **RAFAEL ENRIQUE CRUZ RODRÍGUEZ**
Subdirector General**DE:** **JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ**
Jefe de Oficina Asesora Jurídica**ASUNTO:** Concepto Jurídico sobre la Posibilidad de Vinculación Laboral de Contratistas del FNGRD a la UNGRD (Comunicación Interna No. 2025IE02844 del 02 de abril de 2025).**TEMA:** NATURALEZA JURÍDICA / UNGRD – FNGRD – FISCUPREVISORA S.A. / VINCULACIÓN LABORAL- UNGRD / Legal y reglamentaria – Contractual – Planta temporal – Reestructuración**FECHA:** 20/05/2025

Cordial saludo,

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) extiende un cordial saludo y agradece la solicitud de concepto realizada. Esperamos que este pronunciamiento sea de utilidad para el desarrollo de sus funciones.

I. CONSULTA

El Subdirector General de la UNGRD, doctor Rafael Enrique Cruz Rodríguez, solicita concepto jurídico sobre la viabilidad de que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD) vincule laboralmente, mediante contrato de trabajo, a los actuales contratistas del FNGRD que prestan sus servicios profesionales y de apoyo a la gestión en la UNGRD.

En la comunicación, la Subdirección General expone que la planta de personal de la entidad es insuficiente para el cumplimiento de su misión y la del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD). Ante esta situación, se ha recurrido a la contratación de personal a través de contratos de prestación de servicios, con recursos del FNGRD y la participación de Fiduprevisora S.A.



Se indica que ni el FNGRD ni la Fidupervisora S.A. pueden contratar directamente personal mediante contratos laborales. En consecuencia, se plantea como posible alternativa que, mediante una modificación de la naturaleza jurídica del FNGRD, otorgándole una naturaleza especial y autonomía administrativa y presupuestal, se viabilice la vinculación laboral de los contratistas del FNGRD que prestan sus servicios en la UNGRD.

Por lo anterior, se solicita un concepto que identifique las posibles formas de vinculación del personal que actualmente está contratado por el FNGRD para el desarrollo de la misión de la UNGRD en el marco del SNGRD.

II. COMPETENCIA

La Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UNGRD es competente para atender peticiones y consultas, de conformidad con los numerales 1° y 5° del artículo 12 del Decreto Ley 4147 de 2011, modificado por el artículo 3° del Decreto Ley 2672 de 2013.

En atención a la consulta elevada por la Subdirección General, que plantea la viabilidad de vincular laboralmente a los contratistas del FNGRD que prestan sus servicios en la UNGRD, se precisa que esta dependencia, en ejercicio de sus funciones de asesoría jurídica y emisión de conceptos, y en los términos del artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, se pronuncia con el propósito de brindar herramientas de orientación jurídica. Estas herramientas están dirigidas a facilitar a las áreas competentes la toma de decisiones que consideren pertinentes y apropiadas.

Se aclara que la absolución de la presente consulta no implica una atribución de funciones que, por su naturaleza y esencia, corresponden exclusivamente a otras direcciones, oficinas y/o grupos de trabajo de la entidad.

III. PROBLEMA JURÍDICO

A partir del contexto fáctico y normativo expuesto en la solicitud de consulta, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es jurídicamente viable que los actuales contratistas del FNGRD, que prestan sus servicios para el cumplimiento de la misión de la UNGRD en el marco del SNGRD, modifiquen su forma de vinculación actual por una de tipo laboral, considerando la insuficiencia de la planta de personal de la UNGRD para cumplir con sus objetivos misionales?

Para dar respuesta a este interrogante, se analizará:

- 3.1. Naturaleza jurídica del FNGRD, la UNGRD y la Fidupervisora S.A.
- 3.2. Estructura y organización de la UNGRD.
- 3.3. Régimen laboral público.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Para abordar el problema jurídico planteado, es fundamental establecer la naturaleza jurídica de la UNGRD, el FNGRD y Fidupervisora S.A., entidades con las cuales los contratistas han suscrito contratos de prestación de servicios.

4.1. NATURALEZA JURÍDICA - UNGRD, FNGRD Y FIDUPREVISORA S.A.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200



4.1.1. UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES- UNGRD:

La UNGRD fue creada mediante el Decreto 4147 de 2011 como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, perteneciente al nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

4.1.2. FONDO NACIONAL DE GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES – FNGRD:

El Fondo Nacional de Calamidades fue creado por el artículo 1° del Decreto 1547 de 1984 y modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, pero con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, destinada a fines de interés público y asistencia social para atender necesidades derivadas de situaciones de desastre o calamidad, de conformidad con el artículo 29 del Decreto Ley 4147 de 2011.

Con la expedición de la Ley 1523 de 2012, el Fondo Nacional de Calamidades se transformó en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ampliando los mecanismos de financiación de la política de gestión del riesgo de desastres.

La sociedad fiduciaria Fiduprevisora S.A. actúa como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - FNGRD, según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1547 de 1984, el artículo 35 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 48 de la Ley 1523 de 2012. En este rol, es responsable de la elaboración de los trámites contractuales realizados por la UNGRD. Es importante señalar que la UNGRD es la encargada de la etapa precontractual, y las condiciones establecidas en los documentos contractuales no son modificadas ni adicionadas por la Fiduciaria.

Una vez finalizado el trámite contractual por parte de la UNGRD, la Fiduprevisora S.A. ejecuta las gestiones necesarias para el cumplimiento de cada etapa de la gestión contractual y la celebración de los contratos.

Adicionalmente, el Decreto 1289 de 2018 adicionó el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015, referente al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

4.1.3. FIDUPREVISORA S.A.:

Fiduprevisora S.A. se constituyó como una solución del Gobierno Nacional para responder a diversas calamidades ocurridas en el país. El Decreto Extraordinario 1547 de 1984 creó el Fondo Nacional de Calamidades y autorizó a la Previsora S.A. Compañía de Seguros y otras entidades públicas relacionadas con el objeto del Fondo a constituir una sociedad fiduciaria para la administración de los recursos del Fondo y la celebración de nuevos contratos fiduciarios.

La Fiduprevisora S.A. es una sociedad de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objeto principal es la celebración, realización y ejecución de todas las operaciones autorizadas a las sociedades fiduciarias, de conformidad con las normas generales y especiales aplicables a los negocios fiduciarios, tipificadas en el Código de Comercio y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, entre otras.



4.2. VINCULACIÓN LABORAL EN EL FNGRD

Conforme al régimen aplicable al FNGRD, no existe la posibilidad jurídica de que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) solicite a la Fiduprevisora S. A. que los contratistas del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres sean vinculados mediante contratos de trabajo en lugar hacerlo mediante contratos de prestación de servicios.

En efecto, ha de recordarse que el FNGRD es una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, cuya administración corresponde a Fiduprevisora S.A., que desempeña un rol exclusivo de gestión fiduciaria en los términos señalados en la ley, sin que su mandato legal le confiera facultades para vincular personal mediante contratos laborales.

Para realizar vinculaciones de personal por contrato de trabajo en el FNGRD, se requeriría de la tramitación y aprobación por parte del Congreso de un proyecto de ley, ante lo cual resulta más plausible fortalecer la planta de personal de la UNGRD mediante la creación de una planta temporal, la reestructuración de la entidad con la consiguiente adopción de una nueva planta de personal fortalecida o la adopción de una nueva planta de personal como resultado de un proceso de fusión por absorción entre la UNGRD como entidad absorbente y el Fondo Adaptación como entidad absorbida.

4.3. ESTRUCTURA Y VINCULACIÓN EN LA UNGRD:

4.3.1. Estructura de la UNGRD:

La estructura interna de la planta de personal de la UNGRD, creada por el Decreto Ley 4147 de 2011, se encuentra establecida en el Decreto 4885 de 2011, modificado por el Decreto 2673 de 2013. La última modificación del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la entidad se realizó mediante la Resolución No. 0901 del 8 de octubre de 2024. A continuación, se detalla la actual distribución de la planta de la entidad:

CARGO	CODIGO	GRADO	No.
DIRECTOR GENERAL	0015	24	1
SECRETARIO GENERAL	0037	22	1
SUBDIRECTOR GENERAL	0040	22	1
SUBDIRECTOR GENERAL	0040	21	3
JEFE DE OFICINA	0137	20	1
JEFE DE OFICINA ASESORA	1045	14	3
ASESOR	1020	13	1
ASESOR	1020	11	2
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	21	6
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	18	36
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	14	1



CARGO	CODIGO	GRADO	No.
PROFESIONAL ESPECIALIZADO	2028	13	1
PROFESIONAL UNIVERSITARIO	2024	11	12
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	3124	17	2
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	3124	16	10
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	3124	15	2
TÉCNICO ADMINISTRATIVO	3124	07	1
SECRETARIO EJECUTIVO	4210	24	1
SECRETARIO EJECUTIVO	4210	21	4
SECRETARIO EJECUTIVO	4210	18	4
CONDUCTOR MECANICO	4103	20	1
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4044	21	2
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	4044	11	6

Los fundamentos jurídicos de la planta de personal se encuentran en la Ley 909 de 2004, el Decreto 1083 de 2015 y las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP).

4.3.2. Vinculación actual en la UNGRD y el FNGRD:

Actualmente, en la **UNGRD** existen dos (2) modalidades de vinculación:

1. **La vinculación legal y reglamentaria** – Mediante acto administrativo, la persona es nombrada en un empleo específico, el cual determina el propósito principal, las funciones específicas y los requisitos de estudio y experiencia del cargo, precedido del acta de posesión del cargo.
2. **Los contratos de prestación de servicios** - La celebración de contratos de prestación de servicios regidos por la Ley 80 de 1993: Estatuto General de Contratación de la Administración Pública- EGCAP.

Adicionalmente, existe personal vinculado al **FNGRD** por medio de **contratos de prestación de servicios** que se rigen por el derecho privado como regla general y excepcionalmente con aplicación de algunos aspectos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública- EGCAP, en concordancia con el régimen especial de la Ley 1523 de 2012 y el de la FIDUPRVISORA S.A. en el giro ordinario de sus negocios.

4.4. RÉGIMEN LABORAL PÚBLICO:

4.4.1. Servidores públicos: Empleados públicos y trabajadores oficiales:

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200



Los trabajadores oficiales y los empleados públicos son servidores públicos conforme a los artículos 123 y 125 de la Constitución. La diferencia principal reside en la forma de vinculación y el régimen laboral que les aplica. Los empleados públicos son aquellos que se vinculan a la administración pública por una relación legal y reglamentaria, mientras que los trabajadores oficiales lo hacen a través de un contrato de trabajo. A continuación, se exponen ambas figuras.

4.4.1.1. Régimen de vinculación de los empleados públicos:

La constitución política, establece en los artículos 123 y 125, que:

“Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

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. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. 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 retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. (...)”

El artículo 19 de la Ley 909 de 2004, define *“El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.”*

Por lo cual cada entidad expide el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales, en el cual se encuentran las funciones específicas del cargo que el funcionario debe desempeñar.

La relación legal de los empleados se da con la expedición del acto administrativo de nombramiento y suscrita el acta de posesión del cargo.

El régimen jurídico aplicado a los empleados públicos es el derecho público, y las controversias se adelantan ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4.4.1.2. Régimen vinculación trabajadores oficiales:

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
 Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia
 Conmutador: (+57) 601 552 9696
 Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200



La relación contractual de los trabajadores oficiales, es a través de un contrato laboral de trabajo que contiene las condiciones de la relación contractual a desarrollar.

La relación legal de los trabajadores oficiales se encuentra establecido en la Ley 6 de 1945, Decreto 1083 de 2015 y Decreto 1919 de 2002, en cuanto a prestaciones sociales mínimas, los cuales pueden ser mejorados entre las partes en el contrato laboral de trabajo, la convención colectiva y el reglamento interno de trabajo.

Asimismo, el Decreto 1083 de 2015, en sus artículos 2.2.30.1.1, 2.2.30.1.2 establece:

“ARTÍCULO 2.2.30.1.1 Tipos de vinculación a la administración pública. Los empleados públicos están vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria y los trabajadores oficiales por un contrato de trabajo.

En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral.

(Decreto 1848 de 1969, art. 1, inciso 2 y 3)

ARTÍCULO 2.2.30.1.2 Contrato de trabajo con las entidades públicas.

- 1. El contrato de los trabajadores oficiales con las entidades públicas, correspondientes, deberá constar por escrito.*

En dicho contrato se hará constar la fecha desde la cual viene prestando sus servicios el trabajador.

- 3. El mencionado contrato se escribirá por triplicado, con la siguiente destinación: un ejemplar para el empleador, otro para el trabajador y uno con destino a la institución de previsión social a la cual quede afiliado el trabajador oficial.”*

4.5. ALTERNATIVAS DE VINCULACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS:

Con base en las consideraciones expuestas y en atención a la consulta elevada por la Subdirección General respecto a la posibilidad de vincular a los contratistas del FNGRD como trabajadores oficiales, se indica que para implementar una modificación como la pretendida, es necesario realizar ajustes a la estructura organizacional y a la planta de personal de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), conforme a lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015.

Dentro de las opciones disponibles, se contempla la creación de una planta temporal o la reestructuración de la entidad, procedimientos que proceden a explicarse a continuación:

4.4.1. Planta temporal:

La planta temporal corresponde a un conjunto de empleos creados con el propósito de atender necesidades específicas y transitorias de la entidad. De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 909 Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

Dirección: Av. Calle 26 # 92 - 32, edificio Gold 4, piso 2 | Bogotá, Colombia

Conmutador: (+57) 601 552 9696

Línea gratuita nacional: (+57) 01 8000 113200



de 2004 y el Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015, esta figura puede implementarse para:

- Desarrollar funciones no permanentes que no forman parte de las actividades estructurales de la entidad.
- Ejecutar programas o proyectos con duración determinada.
- Atender sobrecarga de trabajo derivada de situaciones excepcionales.
- Prestar servicios de consultoría o asesoría institucional por un término no superior a 12 meses, siempre que guarden relación directa con la misión institucional.

La creación de una planta temporal requiere el cumplimiento de los siguientes pasos:

1. **Elaboración de un estudio técnico**, conforme a los artículos 95 y 96 del Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015 que justifique la necesidad de los empleos temporales y defina su duración.
2. **Aprobación por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)**, conforme al artículo 2.2.1.1.1 párrafo 3 del Decreto 1083 de 2015.
3. **Verificación de la disponibilidad presupuestal** para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo al numeral 2 del artículo 21 Ley 909 de 2004
4. **Expedición del acto administrativo correspondiente**, mediante decreto o resolución, de acuerdo al numeral 4 del artículo 21 Ley 909 de 2004, artículo 2.2.1.1.4 del Decreto 1083 de 2015.
5. **Provisión de los empleos creados** bajo el régimen de empleo público, mediante **nombramiento provisional o en vacancia temporal**, conforme al artículo 2.2.1.1.3 del Decreto 1083 de 2015.

Las Características de la planta temporal de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004, Decreto 1227 de 2005, compilado en el Decreto 1083 de 2015, Libro 2, Parte 2 del Capítulo 1, son las siguientes:

1. **Transitoriedad:** Está destinada a suplir necesidades coyunturales o excepcionales no cubiertas por la planta permanente.
2. **Creación mediante acto administrativo:** Su establecimiento requiere aprobación formal, previa viabilidad técnica y presupuestal.
3. **Duración limitada:** Los empleos tienen una duración definida en función del objetivo temporal que los motiva.
4. **Vinculación bajo régimen legal y reglamentario:** La provisión se realiza mediante nombramiento, no por contrato laboral ni por prestación de servicios.

4.4.2. Restructuración.

El numeral 16 del artículo de 189 de la Constitución Política, indica que corresponde al Presidente de la Republica modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

Asimismo, la reestructuración de la entidad, se encuentra regulada en el capítulo XI artículo 54 de Ley 489 de 1998, que establece:



“ARTÍCULO 54.- Principios y reglas generales con sujeción a las cuáles el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

a. Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;

(...)

e. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

f. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

j. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

k. No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

l. Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

m. Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas;

n. Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”

Adicionalmente, la materia se encuentra regulada en el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Función Pública, que establece el procedimiento de reestructuración institucional, y en la Ley 909 de 2004, que establece las normas sobre el empleo público y la carrera administrativa.

El Decreto 1083 de 2015 contiene las directrices generales para la realización de modificaciones en la planta de personal y para la elaboración de los estudios técnicos que las soportan. En tal



sentido, el artículo 2.2.1.4.1. habla sobre las acciones que deben realizar las entidades públicas cada 2 años con el fin de mantener actualizadas sus plantas de personal; a saber:

- a) *Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad;*
- b) *Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/o servicios y cobertura institucional;*
- c) *Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones;*
- d) *Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios;*
- e) *Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional;*
- f) *Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.*

Parágrafo 1°. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

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.

De forma más precisa, el artículo 2.2.2.6.2 dispone los contenidos mínimos del manual; a saber:

1. *Identificación y ubicación del empleo.*
2. *Contenido funcional: que comprende el propósito y la descripción de funciones esenciales del empleo.*
3. *Conocimientos básicos o esenciales.*
4. *Requisitos de formación académica y de experiencia.*

El artículo 2.2.2.6.1. dispone que el manual debe describir las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinar los requisitos exigidos para su ejercicio, además de otras cuestiones de trámite, en especial la realización de una consulta certificada a las organizaciones sindicales de la entidad, sin perjuicio del poder de la entidad para proferir el acto administrativo.

Por otra parte, el artículo 2.2.1.5.2. contiene los lineamientos generales para la modificación de las plantas de personal en relación con la política de inclusión de jóvenes contemplada en el



artículo 196 de la Ley 1955 de 2019. De la mano con esto, el artículo 2.2.1.5.3. desarrolla la prioridad que también se le reconoce a los jóvenes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Además de estos requerimientos, el artículo 46 de la Ley 909 de 2004 dispone que las reformas de plantas de personal, *“deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren [...] bajo las directrices del [DAFP]”*, a quien en consecuencia corresponde: i) adoptar la metodología para la realización de los estudios técnicos, *“la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal”*, y ii) aprobar toda modificación las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público.

Estos requerimientos fueron reglamentados por medio del Decreto Ley 1227 de 2005¹ y posteriormente compilados y adicionados por el Decreto 1083 de 2015², cuyo artículo 2.2.12.1. dispuso que *“las reformas de las plantas de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y contar con estudios técnicos de análisis de cargas de trabajo e impacto en la modernización que así lo demuestren”*.

Estos estudios, de acuerdo con el párrafo del artículo 2.2.12.2., deben ser desarrollados *“dentro de claros criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general”*. Por su parte, el artículo 2.2.12.3. indica que los estudios técnicos que sustentan las modificaciones en las plantas de empleo *“deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos:*

- *Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.*
- *Evaluación de la prestación de los servicios.*
- *Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos”*.

El artículo 2.2.12.2. enlista las posibles conclusiones de los estudios técnicos que dan lugar a la modificación de la planta de empleos; a saber:

1. *Fusión, supresión o escisión de entidades.*
2. *Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.*
3. *Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.*
4. *Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.*
5. *Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.*
6. *Redistribución de funciones y cargas de trabajo.*
7. *Introducción de cambios tecnológicos.*
8. *Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.*
9. *Racionalización del gasto público.*
10. *Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.*

¹ Decreto Reglamentario 1227 de 2005: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1861534>

² Decreto Ley 1083 de 2015 “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019891>



Finalmente, al momento de justificar estas medidas, debe tenerse en cuenta la previsión del párrafo del artículo 2.2.12.2. en mención, según el cual no serán válidos los nombramientos de personas que venían ejerciendo cargos en provisión cuando se trate de la misma plaza o equivalente. Igualmente debe cumplirse lo contemplado en el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016³, el cual dispone que *“las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, [...] deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior”*, de acuerdo con las directrices del DAFP.

5. IMPORTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA SOLICITAR CONCEPTO JURÍDICO ANTE LA OAJ:

Es importante recordar que existe una guía institucional (G-1200-OAJ-02) para solicitar conceptos jurídicos ante esta OAJ, debido a que toda área de la entidad tiene su propio equipo jurídico y que las labores de consulta no reemplazan las de tomas de decisiones de cada dependencia, por lo cual es preciso aportar los insumos provenientes del análisis mínimo que en el marco de sus competencias le corresponde a cada área. Para el caso en concreto, se resalta la ausencia de los siguientes requisitos:

1. No están determinados todos los antecedentes fácticos y jurídicos relacionados con el objeto de consulta.
2. No determinaron el problema jurídico objeto de consulta, por medio de pregunta(s) formuladas de manera clara, concreta y precisa.
3. No se aportó evidencia del resultado de la búsqueda en el repositorio web de los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica sobre el tema en cuestión.
4. A pesar de que se presenta el marco normativo, no se realiza un análisis del mismo respecto de las preguntas formuladas.
5. No se estableció la posición jurídica de la Subdirección General en relación con el problema jurídico
6. No se aportaron todos los documentos necesarios para el objeto del estudio jurídico.

6. RESPUESTA:

En primer lugar, se indica que, dada la naturaleza del FNGRD como un patrimonio autónomo sin personería jurídica, no resulta posible vincular laboralmente personal al mismo. Por lo tanto, la única forma de fortalecer la planta que contribuye con la finalidad del Fondo, es por medio del fortalecimiento del talento humano de la UNGRD.

De conformidad con el análisis realizado, sólo existen dos maneras de vincular personal a la UNGRD. La primera por vinculación legal y reglamentaria, regulada en la Ley 909 de 2004 y Decreto 1083 de 2015 y la segunda por medio de contratos de prestación de servicios, regidos por la Ley 80 de 1993. Adicionalmente, se encuentra personal vinculado al FNGRD por medio de contratos de prestación de servicios regidos por el derecho privado y excepcionalmente algunos aspectos del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública - EGCAP, de

³ Ley 1780 de 2016: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30020213>



conformidad con el régimen de la Ley 1523 de 2012 y el de la Fiduprevisora S.A. en el giro ordinario de sus negocios.

Si se desea vincular nuevo personal laboralmente a la entidad, se pueden proveer las vacantes existentes que se encuentran sin ser provistas, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos del empleo establecidos en el Manual de Funciones y Competencias Laborales de la UNGRD.

Igualmente, se puede implementar una planta temporal transitoria creando nuevos empleos con el propósito de atender necesidades específicas, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005.

Finalmente, otra opción es reestructurar la entidad con el fin de crear nuevos cargos buscando con ello mejorar las cargas laborales y dar cumplimiento a la misión y responsabilidades de la UNGRD, de conformidad con las normas vigentes: Ley 489 de 1998, Ley 909 de 2004 y Decreto 1083 de 2015.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, como ha manifestado la administración desde finales del año pasado en medios de comunicación, se tiene la intención de fusionar las entidades públicas del Fondo Adaptación y la UNGRD. En ese caso, el proceso permitiría que la planta de personal crezca por medio de la creación de nuevos cargos.

Frente a esta última posibilidad, es importante tener en cuenta que quien toma las decisiones de modificación o estructuración es directamente el Presidente de la República, así como que cualquiera de ellas genera la elaboración de estudios técnicos y costos presupuestales. Por lo tanto, es importante prevenir que la utilización de recursos con dicho fin configure un detrimento patrimonial.

Finalmente, la presente posición jurídica se suscribe en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, en virtud del cual, los conceptos emitidos por las autoridades son recomendaciones de carácter no vinculante, no serán de obligatorio cumplimiento, constituyéndose simplemente en un criterio orientador, por lo que, no pueden considerarse una justificación, ni mucho menos una autorización para la toma de decisiones de las áreas competentes. Quedamos atentos frente a cualquier inquietud que se presente sobre el tema.

Atentamente,

JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIERREZ

Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Guía institucional (G-1200-OAJ-02).

Analizó y elaboró: Linet Joanna Trigos Núñez - Abogada Contratista OAJ 

Juan Camilo Torres Naizaque - Asesor Contratista OAJ

Revisó y aprobó: Juan Camilo Torres Naizaque - Asesor Contratista OAJ



Concepto Jurídico sobre la Posibilidad de Vinculación Laboral de Contratistas del FNGRD a la UNGRD (Comunicación Interna No. 2025IE02844 del 02 de abril de 2025).

1 mensaje

jefe oaj <jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co>

28 de mayo de 2025, 14:10

Para: Rafael Enrique Cruz Rodríguez <rafael.cruz@gestiondelriesgo.gov.co>

Cc: Juridica Juridica <juridica@gestiondelriesgo.gov.co>, Paula Andrea Ramirez Brand <paula.ramirez@gestiondelriesgo.gov.co>, LINET JOANNA TRIGOS NUÑEZ <linet.trigos@gestiondelriesgo.gov.co>, JUAN CAMILO TORRES NAIZAQUE <camilo.torres@gestiondelriesgo.gov.co>

PARA: RAFAEL ENRIQUE CRUZ RODRÍGUEZ
Subdirector GeneralDE: JORGE ALEJANDRO MALDONADO GUTIÉRREZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico sobre la Posibilidad de Vinculación Laboral de Contratistas del FNGRD a la UNGRD (Comunicación Interna No. 2025IE02844 del 02 de abril de 2025).

TEMA: NATURALEZA JURÍDICA / UNGRD – FNGRD – FISCUPREVISORA S.A. / VINCULACIÓN LABORAL- UNGRD / Legal y reglamentaria – Contractual – Planta temporal – Reestructuración

RADICACIÓN 2025 IE 04375



Oficina Asesora Jurídica
Jorge Alejandro Maldonado Gutierrez
jefe.oaj@gestiondelriesgo.gov.co
Teléfono: 6015529696
Av. Calle 26 # 92 – 32, Edificio G4 | Bogotá, Colombia
www.gestiondelriesgo.gov.co



**No imprimas este correo
si no es necesario**

Cada hoja que ahorras es un paso a un futuro más verde. Ayúdanos a cumplir con nuestra responsabilidad con el medio ambiente.



El contenido del presente mensaje enviado por correo electrónico, incluyendo los archivos adjuntos, contiene información de carácter confidencial y de uso reservado para la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgos de Desastres – UNGRD, y se establece para uso privilegiado de sus destinatarios. Así mismo, la información de datos personales que se hayan recogido a través de este medio serán tratados de conformidad con lo establecido en la ley 1581 de 2012 y la ley 1266 del 2008 de Habeas Data. Si por error, usted ha recibido este mensaje y no es el destinatario, por favor, notifíquese al remitente y no use, informe, distribuya, imprima, copie o difunda este mensaje por ningún medio, en caso contrario podrá ser objeto de sanciones legales conforme a las Leyes o Normativas vigentes.

2 adjuntos

 **2025IE04375.pdf**
886K **G-1200-OAJ-02_1.pdf**
209K