

Bogotá, 8 de enero de 2021

Doctor  
**HUGO ANTONIO ALVAREZ AGUDELO**  
Subdirector de Procesos y Competencias Laborales  
U.A.E. DIAN  
Bogotá D.C.

**Asunto: Respuesta a su comunicación 20210104 100207218-001**

Cordial saludo Dr. Alvarez.

Como quiera que su comunicación busca satisfacer el proceso de consulta previa a la modificación del manual de funciones pretendida, vale la pena realizar el análisis pertinente para conocer los detalles jurídicos que entrañan el procedimiento de consulta previa.

## I. ACERCA DE LA CONSULTA PREVIA

Tal y como lo dispone el considerando del Decreto 498 de 2020, el insumo principal de las disposiciones normativas corresponde al ejercicio de derechos sindicales, especialmente el de participación en las decisiones que nos afectan. Así las cosas, el Gobierno Nacional respetando el acuerdo de negociación con las centrales y federaciones estipula una instancia anterior a la toma definitiva de decisiones para que las organizaciones sindicales participen, sean consultadas y escuchadas en sus observaciones sobre los asuntos a definir.

El mencionado decreto estipula que:

*“ARTÍCULO 4. Modificar el artículo 2.2.2.6.1 del capítulo 6, del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de la Función Pública, el cual quedará así:*

*“ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.*

*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.*

(...)

*PARÁGRAFO 3º. La administración antes de publicar el acto administrativo que adopta o modifica el manual de funciones y competencias y su estudio técnico, en aplicación del numeral 8º del artículo 8º 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.”*

El párrafo tercero indica varias actuaciones que debe surtir la administración y corresponden a imperativos categóricos ineludibles a saber:

- i) En todo caso es una consulta previa a la publicación que trata la Ley 1437
- ii) El asunto por consultar son los actos administrativos y su estudio técnico
- iii) La consulta es un proceso con etapas cuya participación sindical es obligatoria
- iv) La consulta supone información de la entidad donde manifieste el alcance de la actuación.
- v) El proceso de consulta supone la interacción entre las partes y atención de las observaciones sindicales escuchando, quiere decir que es un proceso dialéctico.
- vi) De lo adelantado se debe dejar constancia
- vii) En ningún momento está en discusión la facultad de la administración

Ahora bien, según su comunicación enviada por correo electrónico nuestra organización sindical encuentra que no satisface los requerimientos establecidos en el decreto 498 de 2020 por cuanto **no fue remitido el estudio técnico y la comunicación electrónica no reemplaza la convocatoria al debate** necesaria para el intercambio de opiniones e inquietudes, menos cuando impone un término perentorio y precario de 4 días para el análisis de los asuntos remitidos.

## II. ACERCA DE LAS ACTUACIONES REMITIDAS A CONSULTA

### i. Del considerando

Los proyectos de resolución, por medio de la cual se actualiza el manual de funciones y los requisitos mínimos de empleo, relacionan varios hechos que debieron ser consultados a las organizaciones sindicales, por cuanto justamente son etapas en la construcción del acto administrativo hoy consultado a saber:

*“Que mediante Resolución 060 del 11 de junio de 2020, se adoptó el Manual Específico de Requisitos y Funciones para los empleos de la planta permanente de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, la cual se modificó con Resolución 089 del 08 de septiembre de 2020.*

*Que el 22 de diciembre de 2020 fue expedido el Decreto 1743, por el cual se modifica el sistema de nomenclatura y clasificación de empleos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN- y se fijan unas remuneraciones.*

*Que el 22 de diciembre de 2020 fue expedido el Decreto 1744, por el cual se modifica la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN-.*

*Que, en virtud de lo anterior, se debe actualizar el Manual Específico de Requisitos y Funciones para los empleos de la planta permanente de personal de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.”*

Así las cosas, la Resolución 060 de 2020 **NO FUE CONSULTADA**, el decreto 1743 de 2020 **NO FUE CONSULTADO**, el decreto 1744 de 2020 **NO FUE CONSULTADO** desconociendo las normas sobre la consulta previa y en consecuencia viciando de nulidad los actos administrativos por cuanto **la consulta constituye un prerrequisito procedimental** en la construcción del acto administrativo.

Es una práctica sistemática y consistente de la actual administración desconocer los derechos de las organizaciones sindicales coexistentes en la entidad. Unilateralmente ha dispuesto la reforma al Sistema Específico de Carrera, estableció los manuales de funciones y convocó a un concurso abierto desconociendo los acuerdos de negociación colectiva pactados y depositados debidamente ante el Ministerio del Trabajo.

Lo anterior significa **que la actual administración con premeditación y plena conciencia desconoce las normas administrativas**, busca a toda costa su resultado y **a sabiendas de las irregulares actuaciones prosigue su violación impunemente**.

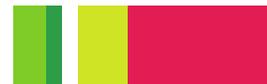
## ii. Del contenido de los proyectos de actos administrativos

Las resoluciones que se proyectan expedir modifican el manual de funciones y los requisitos mínimos para el ejercicio de empleos. Como lo advertimos anteriormente, dichas disposiciones fueron adoptadas irregularmente, es decir que **en ningún momento la actual reseña sobre los proyectos de resolución constituye una aceptación o pronunciamiento que subsanen las irregularidades cometidas**.

El proyecto de resolución que modifica el manual de funciones está adecuando las fichas de cada uno de los empleos creados en la reestructuración de la DIAN en diciembre pasado. De la misma manera adiciona funciones comunes al nivel directivo de la entidad. Por ello consideramos que **es necesario cuestionar la generalidad de la reestructuración** en donde fue fraguada una nueva estructura con las mismas funciones que hoy desarrolla la entidad y sus empleos directivos creados.

Las funciones comunes proyectadas para el nivel directivo en el artículo 4° corresponden a una actualización derivada del decreto 4048 y nuevas funciones obvias del servicio público. Tan obvias como por ejemplo la contenida en el numeral 20 del referido artículo y que dice *“Realizar, ante las instancias correspondientes, las denuncias por contrabando, evasión, corrupción y otros delitos e irregularidades, sobre las cuales se tenga conocimiento.”* Siendo claro que es un deber de todo servidor público y cuya exigencia se encuentra en otras normas vigentes.

Si bien la entidad cuenta con nuevos retos y procedimientos derivados de las reformas tributarias, nuevas obligaciones y etc, **no resulta ser un argumento suficiente para desagregar funciones ya distribuidas** en el decreto anterior 4048 de 2008 y peor aún,



incrementar sobre las mismas funciones, el nivel jerárquico de empleos que hoy existían como coordinaciones o divisiones para el caso de Grandes Contribuyentes.

Esas maniobras significan sencillamente la satisfacción del interés particular burocrático por disponer del nivel directivo de funciones ejecutoras **convirtiendo las responsabilidades en empleos de libre nombramiento y remoción**, cuya provisión puede realizarse con personas ajenas a funcionarios de carrera administrativa.

Dicha intención de **simular la necesidad de una reestructuración** para simplemente declarar empleos de libre nombramiento y remoción; **afectan el carácter eminentemente técnico** de la UAE DIAN consagrado en el decreto 1071 de 1999. Es por lo que la creación de dichos empleos, su adecuación en la nomenclatura y definición de funciones **corresponde a una clara desviación de poder**.

De otra parte es importante indicar que el proyecto de resolución que modifica los requisitos mínimos observamos la clasificación de las subdirecciones en dos tipos de ellas, es necesario indicar que no encontramos un juicio de racionalidad o proporcionalidad que lo justifique, dado que el nivel de Subdirector supone la ejecución de funciones en igualdad de importancia en cualquier proceso y **no pueden existir subdirecciones de primera categoría y otras de segunda** sin la suficiente justificación y dado que **no fue remitido el estudio técnico**, no hay argumentos de la entidad al respecto

### iii. De las fichas anexas al proyecto de resolución

En términos generales las fichas materializan las funciones descritas en el decreto 1742 de 2020. Ya presentamos de manera breve el reproche por ser una expresión de la desviación de poder, así que ahora haremos una reseña sobre el contenido de las fichas respecto de los requisitos mínimos exigidos para los empleos directivos.

La actualización de las fichas de funciones del **nivel directivo debe contemplar la exigencia de inglés a los Directores de Gestión**. Es incoherente exigir las en algunos empleos de los funcionarios de a pie y no hacerlo a los altos directivos que deben dar el debido ejemplo de actualización en el segundo idioma que tanto pregona la administración.

Tal y como lo advertimos anteriormente, la pseudoclasificación de subdirecciones posibilita la modificación de exigencias en los requisitos mínimos y en consecuencia mientras la mayoría son Subdirectores Tipo II **a los Subdirectores tipo I le bastan dos años de experiencia relacionada** para desempeñar funciones relevantes como Operador Económico Autorizado, Facturación Electrónica, Formalización Tributaria, Trazabilidad Aduanera, Laboratorio y la Escuela de la DIAN.



No reconocemos ninguna lógica en la clasificación, la discriminación no corresponde a un proceso en particular, ni siquiera es coincidente la creación de subdirecciones y su clasificación con las nuevas funciones, dado que hay nuevas subdirecciones que son Tipo II y nuevas que son Tipo I, por ello **la única explicación aplicable es el cumplimiento de requisitos por parte de candidatos que muy posiblemente ya están listos para ocupar esos empleos creados**, ya que se insiste, la conversión solo pretendía ofrecer la posibilidad de que las responsabilidades directivas sean ejercidas por personas ajenas a la carrera administrativa.

Finalmente nos referimos al proceso de Información, innovación y tecnología. Una vez revisadas las fichas se advierte la posibilidad de acreditar **la profesión de Ingeniero Civil, ejercicio ajeno a los asuntos que deben atender** desde la Dirección de Gestión hasta las subdirecciones creadas, **todas referidas al manejo de recursos informáticos, arquitectura de la información, bases de datos, tecnología** etc. Por lo que insistimos en retirar de la ficha la posibilidad de acreditar la disciplina académica de Ingeniería Civil.

### III. CONCLUSIONES

- i. Con la presente reseña no se cumple con las disposiciones contenidas en el decreto 498 de 2020 modificatorio del 1083 de 2015 acerca de la consulta.
- ii. No se cumplió con el requisito previo de consulta en la adopción del manual de funciones y requisitos mínimos en la expedición de las Resoluciones 059 y 060 de 2020
- iii. No se cumplió con el proceso de consulta en la expedición de los decretos 1742, 1743 y 1744 de 2020.
- iv. No se remitió estudio técnico
- v. No hay justificación diferente a la desviación de poder en los cambios de estructura en la UAE DIAN.
- vi. El interés particular de convertir jefaturas en Subdirecciones desnaturaliza la esencia técnica de la UAE DIAN

En los anteriores términos nos permitimos presentar respuesta a su comunicación del asunto,

Atentamente,

**PEDRO GIOVANNI CARO ESTUPIÑAN**  
Presidente