

CONCEPTO 10284 DE 2016

(marzo 11)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ASUNTO: Adscripción y funciones que desarrollan los grupos de normalización de cartera y de gestión contractual.

En atención a su comunicación electrónica radicada con No. 8-2016-006222 del 18 de febrero de 2016, mediante la cual solicita definir a cual dependencia deben quedar clasificados en el manual de funciones los Grupos de Normalización de Cartera y de Gestión Contractual; al respecto, de manera comedida procedemos a resolver su consulta.

En su comunicación manifiesta lo siguiente:

“Debido a que actualmente la Secretaría General viene desarrollando la modificación y puesta en marcha del nuevo manual de funciones, existe una inquietud respecto al grupo de Normalización de cartera, cuyas funciones en el Decreto [249](#) de 2004 pertenece a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas y que de conformidad con la Resolución No. [01087](#) de 2013 se adscribió a la Dirección Administrativa y Financiera y el Grupo de Gestión contractual que de conformidad con el Decreto [249](#) de 2004 sus funciones corresponden a la Dirección Administrativa y Financiera y que con Resolución No. [773](#) de 2015 se adscribió a la Dirección Jurídica, e igualmente sucedió con el Grupo de Convenios.

Por lo anterior, se hace importante solicitar concepto jurídico para definir si dichos grupos deben quedar clasificados en la manual de funciones de la Dirección Administrativa o en el manual de funciones de la Dirección de Relaciones Corporativas y Dirección Jurídica respectivamente”.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

ANÁLISIS JURÍDICO

En aras de resolver el tema objeto de la consulta, es menester examinar lo que al respecto disponen las normas sobre la creación de grupos internos de trabajo, su finalidad y alcance.

La Ley 489 de 1998, en su artículo [115](#) establece:

“Artículo [115](#). Planta global y grupos internos de trabajo. El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las

necesidades de la 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 del 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”.
(Subrayas nuestras).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo [115](#) de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades del orden nacional de manera global, entre ellos, la planta correspondiente a los establecimientos públicos del orden nacional, como el SENA, asignándole al director la facultad de distribuir los cargos de acuerdo con la estructura, necesidades, planes y programas de la entidad, así como también la potestad de crear y organizar con carácter permanente o transitorio grupos internos de trabajo.

La creación de los grupos internos de trabajo (permanente o transitorio) debe obedecer a las necesidades de brindar una adecuada prestación del servicio y propender por el logro eficaz y eficiente de los objetivos, políticas y programas del organismo.

El acto administrativo de creación del grupo interno de trabajo debe precisar las tareas que deben cumplir sus integrantes y las consiguientes responsabilidades que deben asumir.

El Decreto 2489 de 2006 en su artículo 8o señala:

“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 les 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”

Esta norma establece que los grupos internos de trabajo no podrán estar integrados por un número inferior a cuatro (4) empleados, destinados a cumplir las funciones que determine el acto de creación, precisando que dichas funciones estarán relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente.

El Decreto 249 de 2004 en sus artículos [4o](#), [31](#) y [32](#) dispone:

“Artículo [4o](#). Dirección General. Además de las señaladas en el artículo [78](#) de la Ley 489 de 1998, son funciones de la Dirección General las siguientes:

(...)

23. Crear Comités, Grupos Internos de Trabajo permanentes o transitorios y definir su composición, su coordinación y funciones”.

“Artículo [31](#). El Director General determinará la clasificación de los Centros de Formación, su sede y jurisdicción, así como la creación y conformación de comités y grupos internos de trabajo que demanda el cumplimiento de sus funciones.

Adicionalmente, el Director General podrá conformar grupos al servicio de varios Centros

(Complejos de Centro) para el desarrollo de las funciones establecidas con el fin de optimizar recursos y aprovechar sinergias.

“Artículo 32. El Director General podrá crear grupos internos de trabajo permanentes o transitorios y definir su composición y funciones”.

Estas normas asignan al Director General del SENA la competencia de crear comités y grupos internos de trabajo con carácter permanente o transitorio, definir su composición, coordinación y funciones.

Mediante el Decreto [250](#) de 2004, el Gobierno Nacional creó la planta global del SENA.

El Decreto 250 de 2004 en su artículo [60](#) dispuso lo siguiente:

“Artículo [60](#). El Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, distribuirá los cargos de la planta global a que se refieren los artículos [3](#) y [4](#) del presente Decreto, mediante acto administrativo y ubicará el personal teniendo en cuenta la organización interna, las necesidades del servicio, los planes y programas de la entidad”.

Esta norma le asigna al Director General del SENA la facultad de distribuir los cargos de la planta global del SENA mediante acto administrativo y ubicar el personal teniendo en cuenta la organización interna, las necesidades del servicio, los planes y programas de la entidad. Adicional a lo anterior, el Director General podrá crear grupos internos de trabajo.

Los grupos internos de trabajo normalmente están integrados por empleados de distintas dependencias, confiriéndole un carácter interdisciplinario. En virtud de este carácter interdisciplinario, los grupos internos de trabajo desarrollan rutinas y tareas que corresponden al rol de distintas dependencias, sin que por ello se produzca un cambio en la titularidad de la competencia orgánica funcional.

Esta situación pone de presente que si alguno(s) de los empleados integrantes de grupos internos de trabajo no pertenecen a la dependencia en que quede adscrito dicho grupo, los mismos deberán desarrollar sus actividades mediante la figura de la comisión de servicios.

El Decreto 1950 de 1973 en sus artículos [75](#) y [76](#) contempla la figura de la comisión de servicio en los siguientes términos:

“Artículo [75](#).- El empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular”. (Subrayas fuera del texto).

“Artículo [76](#).- Las comisiones pueden ser:

a. De servicio, para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación, que interesen a la administración u que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado.

(...)” (Subrayas fuera del texto)

Como puede observarse la comisión de servicios está instituida, entre otros fines, para que el

empleado ejerza temporalmente las funciones propias de su cargo en un lugar diferente a la sede habitual de su trabajo.

Los grupos internos de trabajo no forman parte de la estructura orgánica de la entidad, se originan en la necesidad de suplir niveles intermedios dentro de la organización de la entidad que faciliten la prestación del servicio de manera eficiente y eficaz; por ende, no son dependencias definidas, no tienen jerarquía dentro de la organización, sus coordinadores no ocupan cargos, sino que cumplen una función más dentro del rol propio de su empleo, asignada por medio del acto administrativo que crea el grupo.

Esta dependencia tuvo oportunidad de precisar este asunto por medio del concepto emitido el 19 de agosto de 2014, indicando lo siguiente:

“De acuerdo con las normas mencionadas debemos manifestar en primer término, que no existe vacío alguno en la determinación de la estructura orgánica de la entidad, la que se encuentra perfectamente definida en el decreto [249](#) de 2004. En dicha norma se establecen las diferentes dependencias y sus funciones, incluidas las Direcciones Regionales y Centros de Formación.

La misma normatividad prevé que se pueden crear grupos de trabajo permanentes o transitorios cuando sean necesarios para el desarrollo de objetivos, planes, programas etcétera.

Como puede observarse, los grupos de trabajo no hacen parte de la estructura orgánica del SENA, no son dependencias definidas y, en consecuencia, no tienen jerarquía dentro de la organización, así como tampoco es un cargo el de Coordinador, sino que es una función más, asignada por resolución a uno de los integrantes del grupo de trabajo, de acuerdo con el mejor criterio de la Administración-

En este sentido, frente a los interrogantes planteados, concluimos que, al no hacer parte de la estructura organizacional, los grupos de trabajo no tienen jerarquía y por tanto tampoco tienen capacidad directiva o subordinante frente a otros grupos o dependencias del SENA. Así mismo, los Coordinadores tampoco tienen esa capacidad o jerarquía frente a otros coordinadores o jefes de otras dependencias, es decir, ningún coordinador está por encima y subordinado a otro coordinador, cualesquiera sean los grupos de trabajo.

Esta situación también está respaldada por el pronunciamiento que hizo la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto del 29 de octubre de 2010, puntualizando:

“Dichos grupos no forman parte de la estructura orgánica de la entidad. Pudiendo ser de carácter permanente o transitorio los grupos de trabajo, su creación y, por consiguiente, su disolución, derivan de una resolución del jefe del organismo respectivo. Así como el director del organismo tiene la facultad legal de crearlos, tiene igual potestad para disolverlos, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Los servidores que son designados para integrar dichos grupos no adquieren ningún “derecho” a permanecer en ellos, dado que siendo la planta de personal de naturaleza global, el director del organismo tiene la facultad de decidir cómo y cuándo ubica y reubica dentro de la organización el recurso humano con el cual funciona la entidad. Ello se predica igualmente de quienes, integrando dichos grupos, mientras estos existan, asuman las funciones de coordinación.

(...)

Teniendo en cuenta que la ley autoriza crear dichos grupos “Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas del organismo o entidad”, los principios de división del trabajo en la organización administrativa y de especialidad funcional que están en la base de la decisión de constituirlos, indican que los grupos de trabajo deben estar integrados por empleados distintos, en atención a las diversas tareas o servicios que se les confíen. (Subrayas nuestras)

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridad en esta materia, mediante concepto del 1o de septiembre de 2014 precisó:

“De conformidad con las anteriores disposiciones, los grupos internos de trabajo se originan 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 planas y flexibles a las que corresponden plantas globales, sin que necesariamente conlleven la existencia de un nivel jerárquico.

En consecuencia, el Jefe de la entidad mediante la expedición de un acto administrativo, podrá crear y organizar Grupos Internos de Trabajo, y en el acto de creación deberá expresar en forma clara y completa las funciones, tareas y responsabilidades que en desarrollo de la misma le compete desarrollar al Coordinador del Grupo, así como aquellas que le correspondan a los empleados que integran el mismo, las cuales no tienen otra limitante que estar relacionadas con el área de la cual dependen jerárquicamente.

Al momento de conformar los grupos deberá tenerse en cuenta que su integración 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 creación de estos Grupos Internos de Trabajo debe obedecer a la atención de las necesidades del servicio y el cumplimiento con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de organismo o entidad”. (Subrayas nuestras)

En este orden de ideas, podemos concluir que la facultad otorgada al Director General del SENA para distribuir los cargos o crear grupos internos de trabajo no le permite modificar la estructura interna de la entidad ni cambiar las competencias asignadas a las distintas dependencias.

El Decreto [249](#) de 2004 “Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”, modificado por el Decreto [2520](#) de 2013, contempla la estructura orgánica de la entidad y las funciones de sus distintas dependencias.

Los artículos [13](#), [15](#) y [16](#) del Decreto 249 de 2004 contienen las funciones atribuidas a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas, Dirección Administrativa y Financiera, y Dirección Jurídica, respectivamente.

Estas funciones orgánicas atribuidas por el Decreto [249](#) de 2004 no pueden ser modificadas mediante resolución, no solo por respeto al principio de jerarquía normativa, teniendo en cuenta que la resolución por ser de menor rango no puede modificar un decreto, sino de manera especial porque el Director General carece de competencia para hacerlo.

En relación con la consulta encontramos que inicialmente por medio de la Resolución No. [00122](#) del 6 de febrero de 2012 se crearon y reorganizaron cuatro grupos de trabajo adscritos a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas, esto es, “Grupo de Normalización de Cartera”, “Servicio a la Empresa”, “Servicio al Cliente” y “Relaciones Internacionales y

Cooperación”.

No obstante, en virtud de algunos cambios, el Grupo de Normalización de Cartera fue adscrito a la Dirección Administrativa y Financiera mediante la Resolución No. [01087](#) del 11 de julio de 2013.

Esto pone de presente que el Grupo de Normalización de Cartera desarrolla algunas funciones que están atribuidas a la Dirección Administrativa y Financiera y otras que corresponden a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas; no obstante, la adscripción de dicho grupo a la Dirección Administrativa y Financiera no implica cambio en las funciones atribuidas por el Decreto [249](#) de 2004 a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativa, por cuanto las mismas deben ser desarrolladas bajo la orientación y dirección de dicha área, por intermedio de los servidores públicos comisionados para tal efecto.

Por otro lado, encontramos que mediante la Resolución No. [1128](#) de 2012 se creó el Grupo Integrado de Gestión Contractual, adscrito inicialmente a la Dirección Administrativa y Financiera del SENA. Las funciones del grupo fueron redefinidas por medio de la Resolución [1170](#) de 2013. Finalmente, el grupo pasó de la Dirección Administrativa y Financiera a la Dirección Jurídica en virtud de la adscripción a esta última dispuesta por la Resolución [0773](#) de 2015.

Esto también pone de presente que el Grupo de Gestión Contractual desarrolla algunas funciones que están atribuidas a la Dirección Administrativa y Financiera y otras que corresponden a la Dirección Jurídica del SENA, pero la nueva adscripción del Grupo a la Dirección Jurídica no implica cambio en las funciones orgánicas atribuidas por el Decreto [249](#) de 2004 a la Dirección Administrativa y Financiera, por cuanto las mismas deben ser desarrolladas bajo la orientación y dirección de dicha área, por intermedio de los servidores públicos comisionados para tal efecto.

De acuerdo con lo anterior podemos concluir que las funciones que desarrollan los grupos internos de trabajo deben continuar bajo la orientación y dirección de las áreas a las cuales están atribuidas orgánicamente por el Decreto [249](#) de 2004.

Ahora bien, teniendo en cuenta que mediante la consulta se solicita definir si dichos grupos deben quedar clasificados en el manual de funciones de la Dirección Administrativa o de la Dirección Jurídica, consideramos que este punto debe ser resuelto por el Departamento Administrativo de la Función Pública, autoridad competente en la materia; razón por la cual la Dirección Jurídica elevará la correspondiente consulta ante el Departamento Administrativo de la Función Pública para que conforme a la competencia establecida en el Decreto 188 de 2004, modificado por los Decretos 264 de 2007 y 3715 de 2010, dicho organismo determine lo procedente.

El presente concepto se rinde de conformidad con lo dispuesto por el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordial saludo,

Carlos Emilio Burbano Barrera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Dirección Jurídica SENA



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

