

CONCEPTO 23279 DE 2016

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Asignación de funciones de empleado público a trabajadores oficiales

En atención a su consulta CPM No. 8-2016-023279, mediante la cual solicita concepto sobre la posibilidad de asignar funciones de un cargo de empleado público a un trabajador oficial, específicamente formula este planteamiento:

“Situación Actual:

- En la vigencia 2016 no se contó con los recursos presupuestales suficientes que nos permitieran contratar por prestación de servicios a dos personas para atender los servicios en la Bodega de Herramientas del Centro de la Construcción en los dos turnos requeridos.
- Ante esta situación y por necesidades del servicio, se decide que a partir del mes de Febrero de 2016 el señor XXXXXX, quien se desempeña como operario de Almacén, asuma sus funciones en la Bodega de Herramientas y Equipos en compañía del contratista señor XXXXXX y se pueda prestar el servicio en dos turnos, cubriendo así las tres jornadas de formación profesional. Para ello se procedió formalmente:
- Se expidió resolución por parte del señor Director Regional a través de la cual se le estableció a XXXX su jornada laboral: 06:00 a las 14:30 horas con media hora para tomar sus alimentos.
- Se expidió oficio 2-2016-000450 dirigido a XXXXXX a través del cual se le asignaron funciones específicas en la Bodega de Equipos y Herramientas, con base en la Convención Colectiva, el Acta número 012 del 12 de Octubre de 2000 y el Proceso de Infraestructura y Logística del SIGA.
- Desde ese momento XXXXXX ha venido exponiendo diferentes argumentos; que según él, no le permite asumir esas funciones, así:
- Que legalmente no es viable que el comparta elementos devolutivos con un contratista.
- Que para el recibir los elementos devolutivos de la Bodega de Herramientas y Equipo, debe emitirse concepto técnicos por parte de los expertos.
- Ante esa manifestaciones, se solicitó a la DG.-Grupo de Almacén e Inventarios analizarán y conceptuaran si lo expuesto por XXXX correspondía al procedimiento oficial o no. Mediante correo electrónico que se recibe de la DG, se informa que si es viable la figura de cuentadante múltiple y que para recibir en conjunto con el contratista los devolutivos de la Bodega de Herramientas, no se requieren los conceptos técnicos (anexo correo); porque no opera la figura de traspaso.
- Con base en ese concepto se solicita a XXXXX y XXXXXX, proceder con la inspección,

verificación y firma de acta conjunta de los devolutivos en Bodega para que se inicie con la prestación del servicio por parte de los dos, en los dos turnos informados con anterioridad.

- Ante este requerimiento XXXXX ha venido insistiendo que él no comparte inventario con XXXXX, solicita que se le autorice por parte de la Subdirección a que XXXXX le permita a su vez a El, para prestar y recibir los devolutivos, sin que estén a cargo de él y que se le facilite las llaves, bajo esas condiciones.

Proceso Gestión de la Infraestructura y Logística- GIL.

De acuerdo al documento GIL G003 Guía para la Administración y Control de Bienes en el proceso de Infraestructura y Logística, establecido en el Sistema Integrado de Gestión, se tienen los siguientes conceptos:

- ALMACENISTA: Servidor Público encargado de administrar, controlar y custodiar bienes de propiedad y en custodia de la Entidad.

Pueden ejercer funciones de almacenista los Funcionarios Públicos, Trabajadores Oficiales y/o Contratistas. No existe disposición oficial (al menos no conozco) que taxativamente exprese que no es posible que un trabajador oficial pueda ejercer funciones de almacenista de bienes devolutivos o que impida que lo pueda hacer en conjunto con contratista.

- CUENTADANTE: Es el servidor público que tiene a su cargo y responsabilidad bienes de la Entidad para el desarrollo y cumplimiento de las funciones asignadas. La funciones asignadas a XXX mediante oficio 2-2016-000450 corresponde a la entrega y recibo de herramientas en el Almacén de Devolutivos del Centro de la Construcción.

Finalmente, XXXX argumenta que estas funciones corresponde a servidores con funciones de Administración, confianza y manejo y que los trabajadores oficiales no están incluidos en esa clasificación; por lo tanto él se abstiene de recibir formalmente y compartir como cuentadante, inventario con el contratistas XXXX

Con base en lo anterior, agradecemos amablemente analizar esta situación, orientar y emitir concepto al respecto que nos permita dilucidar y definir finalmente si a XXXX le asiste o no la razón". (Se suprime la identificación personal), nos manifestamos en el siguiente sentido:

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 el caso de la consulta, debemos aclarar que por tratarse de un caso particular y concreto del Centro que eleva la consulta, corresponde a su Subdirector tomar las medidas particulares para la solución del problema, pues no es de competencia de esta Coordinación adoptar medidas y decisiones administrativas del resorte de los directivos. Sin embargo, con el fin de orientar al consultante, se hace un estudio de carácter general y abstracto sobre la situación planteada

En primer lugar debemos hacer una referencia a las normas constitucionales sobre la función pública que debemos tener en cuenta para resolver el asunto.

Bajo el principio que los funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que les permite la ley, debe tenerse en cuenta que la propia Constitución Política lo recoge al prescribir en el artículo [122](#) que todos los empleos públicos deben tener sus funciones detalladas en las leyes o en los reglamentos y deben estar contemplados en las respectivas plantas de cargos con los correspondientes presupuestos.

Sin dejar de mencionar que la Constitución hace la diferenciación entre empleados públicos y trabajadores oficiales como dos categorías de los servidores públicos, y que señala como los primeros deben acceder a los cargos de carrera por concurso público, reconociendo el carácter contractual de los segundos, establece en el inciso segundo del artículo [123](#): “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”. (Resaltado fuera de texto).

Con estas consideraciones de carácter constitucional, debemos hacer la diferenciación entre empleado público y trabajador oficial.

Los empleados públicos se encuentran vinculados al Estado mediante una relación laboral legal y reglamentaria, es decir que tanto para la forma de vinculación como para la ejecución de sus funciones, hay una completa normalización dada por la ley y por los reglamentos, bien sean estos dados en un decreto o por acuerdo y resoluciones de cada entidad, en consecuencia, las condiciones de vinculación y su desarrollo no pueden modificarse por las partes, salvo que se produzca una norma general que las modifique, como puede ser una resolución que cambie los manuales de funciones, pero no es posible que un funcionario, motu proprio y sin mediar el acto administrativo correspondiente, modifique las condiciones de esa relación legal y reglamentaria.

Por su parte, el trabajador oficial se vincula a la administración mediante una relación laboral contractual, es decir mediante un contrato de trabajo en el que, en principio, prima un acuerdo de voluntades sobre las condiciones de lugar, tiempo y modo en que se ejecutará el mismo. Obviamente, en la celebración de ese acuerdo de voluntades debe tenerse en cuenta que el objeto contractual y su ejecución este previsto en la ley o los reglamentos, o sea que el cargo esté en la planta de personal y sus funciones en el correspondiente manual.

De lo anterior se desprende como corolario que la relación laboral de los empleados públicos y de los trabajadores oficiales se mueven en dos órbitas normativas completamente diferentes y mutuamente excluyentes, razón por la cual la reglamentación de una no es aplicable a la otra, las situaciones administrativas de cada una de ellas no son aplicables a la otra.

En este orden de ideas, a un trabajador oficial no se le pueden aplicar figuras administrativas tales como el encargo o la comisión, pues estas son exclusivas de los empleados públicos, así mismo, al empleado público no se le puede por ejemplo, aplicar la convención colectiva de trabajo o una modificación de común acuerdo de sus funciones, que son figuras propias del trabajador oficial.

Debemos tener en cuenta que los dos regímenes legales son independientes y autónomos y, en consecuencia, en una interpretación armónica de las dos normatividades, no se excluyen ni repugnan entre sí, sino que cada una debe entenderse y aplicarse en su ámbito de cobertura. Pero si se excluyen mutuamente cuando se pretende aplicar a una de estas clases de funcionarios el régimen normativo de la otra.

En este sentido, ni al trabajador oficial se le puede aplicar la normatividad propia del empleado público y, en sentido contrario, no se puede extender a los empleados públicos el régimen propio de los trabajadores oficiales.

Siguiendo la línea doctrinal del Departamento Administrativo de la Función Pública, no es posible encargar a un trabajador oficial en un cargo de empleado público, pues como bien lo señala, no solo implica invadir la órbita jurídica de un sector regulado por una normatividad distinta, sino que, además, implicaría desnaturalizar el contrato de trabajo pues equivaldría a convertir a un trabajador oficial en empleado público. Conceptos del DAFP, con radicación 20149000199672 del 26 de noviembre de 2014, con radicación 20139000025412 del 18 de septiembre de 2013, con radicación 20152060070262 del 15 de abril de 2015.

Siendo claro el universo en que se mueven cada una de las formas de vinculación con el Estado – Nombramiento en un cargo de empleado público o contratado en un cargo de trabajador oficial –, en la administración de cada uno de estos grupos de servidores públicos el SENA debe respetar la normatividad que rige los mismos.

Por tanto no puede un directivo de la entidad utilizar la figura del encargo o la comisión para aplicarla a un trabajador oficial, así como tampoco puede asignar funciones de un cargo de empleado público a un trabajador oficial, modificando el contrato de trabajo en forma unilateral y violando el principio constitucional que prevé que cada cargo debe tener sus funciones.

En conclusión, las situaciones administrativas propias de los empleados públicos solo son aplicables a ellos, al igual que no es modificable el objeto del contrato de trabajo en forma unilateral y menos para asignar funciones propias de un cargo de empleado público a un trabajador oficial, la relación laboral de cada uno de ellos debe manejarse dentro de su órbita normativa, no siendo lícito manejar con la normatividad de un grupo situaciones particulares de un funcionario del otro grupo. En consecuencia, un directivo del SENA no puede modificar unilateralmente el objeto del contrato de trabajo de un trabajador oficial y, mucho menos, asignarle funciones prevista para un cargo de empleado público, no podemos olvidar que tanto para trabajadores oficiales como para empleados públicos existen los respectivos manuales a los que deben ceñirse íntegramente para la ejecución de sus funciones los servidores públicos.

Caber advertir que las extralimitaciones de las funciones de los servidores públicos son sancionadas disciplinariamente de conformidad con nuestro Código Disciplinario Único.(LEY [734](#) DE 2002.)

El presente pronunciamiento se emite dentro de los parámetros a que alude el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

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)

