

CONCEPTO 47934 DE 2022

(enero 9)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Referencia: Concepto Jurídico. “Emisión de Circular – Dirección Regional Cundinamarca”.
Radicado No. 9-2022-012008.

Procede este Despacho a responder su solicitud del asunto en referencia.

ANTECEDENTES

La petición señala: “Desde la Regional Cundinamarca a través de la circular No 25-2-2020-026689 se emiten parámetros para los Equipos Ejecutores de Centro, estos equipos tienen como objetivo fomentar acciones que fortalezcan la unidad de criterio en el desarrollo de la Formación Profesional Integral en los Centros de Formación, en esta circular se establecen los integrantes, roles y responsabilidades de los funcionarios que componen el equipo., así las cosas, en relacionamiento sindical con la Organización SETRASENA manifestó en reunión que presuntamente dicho lineamiento contempla funciones que no están enmarcadas dentro del manual de funciones. // Teniendo en cuenta lo anterior solicito respetuosamente su orientación respecto a: //¿Es jurídicamente viable de que el director de la Regional Cundinamarca expida circulares creado estos equipos de trabajo? ¿Cuál es el fundamento legal? //¿En caso de ser viable el medio idóneo es una circular o una resolución? // ¿Las funciones establecidas para los equipos ejecutores en la circular No 25-2-2020-026689 están alineadas al manual de funciones vigente?

Se adjuntó a la solicitud la Circular 25-2-2020-026689 expedida por la Directora Regional (E) de la Regional Cundinamarca del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

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.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrá en cuenta el siguiente fundamento normativo:

- Ley [87](#) de 1993; Ley [119](#)/1994; Ley [489](#)/1998; Ley [1437](#)/2011; y, Ley [1753](#)/2015.

- Decreto [249](#)/2004 y Decreto [1083](#)/2015.

- Consejo Directivo Nacional SENA: Acuerdo [12](#)/1985; Acuerdo [008](#)/1997; Acuerdo [07](#)/2016; y, Acuerdo [04](#)/2021.

- Director General SENA: Resolución [928](#)/2006; Resoluciones [4016](#) y [4017](#)/2009; Resolución [335](#)/2012; Resolución [184](#)/2013, Resolución [1625](#)/2018; Resolución [2198](#)/ 2019; y Resoluciones

del Manual de Funciones y Competencias Laborales del SENA.

- Documentación del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad “COMPROMISO”.

ANÁLISIS JURÍDICO

De manera preliminar se precisa que los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica son planteamientos de carácter general, no concebidos como la solución directa de asuntos específicos o situaciones particulares y no son de obligatorio cumplimiento o ejecución. En atención a la consulta, de manera comedida se informa que esta dependencia no es la competente para emitir conceptos en relación con aspectos de administración de personal de la Entidad en particular en lo que corresponde a la aplicación y alcance de las disposiciones de los Manuales de Funciones y Competencias Laborales de los servidores del SENA; las inquietudes sobre temáticas específicas se deben aclarar al interior de la Entidad agotando el conducto correspondiente, es decir, acudiendo al líder del área que cuenta con la responsabilidad sobre el asunto específico.

1. Circular 25-2-2020-026689 expedida por la Directora Regional (E) de la Regional Cundinamarca del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

La Circular 25-2-2020-026689 adjunta a la solicitud de concepto, está dirigida por el Director Regional hacia los Subdirectores de Centro de Formación, Coordinadores de Formación Profesional y Coordinadores Académicos de la Regional Cundinamarca, con el asunto “Parámetros de funcionalidad Equipos Ejecutores de Centro”. Según lo expresado en tal documento su objetivo general es “fomentar acciones” para fortalecer la “unidad de criterio en el desarrollo de la formación”, estableciendo parámetros de funcionamiento en los Equipos Ejecutores de Centro, dentro de un marco normativo externo e interno.

La normativa en que se soporta la expedición de la Circular es la siguiente:

- Ley 489 de 1998, Artículo [115](#), que se refiere a la Planta Global y Grupos Internos de Trabajo de las Entidades públicas.
- Decreto [249](#) de 2004, que reestructuro al Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Acuerdo [12](#) de 1985, que establece lineamientos fundamentales de la política Técnico-Pedagógica del SENA.
- Acuerdo [008](#) de 1997 por el que se adopta el Estatuto de la Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje.
- Acuerdo [003](#) de 2013, que adoptó la Política Nacional de Calidad, el cual se encuentra actualmente derogado por el Acuerdo [07](#) de 2016 que aprobó las políticas y objetivos de los Subsistemas de Gestión que conforman el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol (SIGA) y la promesa de valor.
- Resolución [335](#) de 2012, que crea las Redes de Conocimiento Sectoriales e Institucionales SENA.
- Resolución [184](#) de 2013, que establece las funciones del Equipo Pedagógico de Centro de Formación Profesional Integral.

- Resolución [2198](#) de 2019, que modifica la clasificación y los niveles de los programas de formación, su denominación y su duración, las modalidades de formación y otras condiciones especiales relacionadas con el acceso a la Formación Profesional Integral.

- Documentación del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad “COMPROMISO”.

La Circular describe roles para la integración de equipos para el desarrollo de la formación profesional, establece periodicidad para las reuniones, entregables, entre otros elementos para fortalecer la unidad de criterio entre los Centros de Formación en Cundinamarca. Allí desarrolla algunas responsabilidades del Coordinador Académico en los Centros de Formación y las actividades derivadas de las guías, procedimientos y otros documentos del Proceso de “Gestión de Formación Profesional Integral”.

2. Funciones de las Direcciones Regionales del SENA.

Ley [119](#) de 1994 por la cual se reestructuró el Servicio Nacional de aprendizaje SENA, determinó en sus artículos [15](#) y [16](#) el objeto y la administración de las Regionales, así:

Artículo [15](#). Regionales. Con el objeto de facilitar la prestación de los servicios en todo el territorio nacional, el SENA contará con Regionales según disponga la estructura orgánica de la entidad, racionalizando los esfuerzos para la prestación del servicio y atendiendo a criterios de unidades regionales geográficas, sociales, económicas y culturales.

Artículo [20](#). Directores Regionales. Las regionales estarán administradas por un Director Regional, que será representante del Director General, de su nombramiento y remoción, y tendrá la responsabilidad de coordinar, administrar y velar por la ejecución de las actividades del SENA dentro de su jurisdicción.

El Decreto [249](#) de 2004, por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, señala en relación con las Direcciones Regionales lo siguiente:

Artículo [23](#). Direcciones Regionales y del Distrito Capital. (...) y tendrán la responsabilidad de coordinar, administrar y velar por la ejecución de las actividades del SENA y de los Centros de Formación Profesional Integral, dentro del área de su jurisdicción conformada por el respectivo Departamento (...) // Las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, serán: Cundinamarca, (...)

Artículo [24](#). Funciones de las Direcciones Regionales y de la Dirección del Distrito Capital:

2. Vigilar y controlar que los Centros de Formación de su jurisdicción, cumplan con los planes y funciones.

4. Medir y evaluar la gestión de los Centros de Formación y (...)

6. Integrar esfuerzos y proyectos entre los Centros de Formación de su jurisdicción y los programas, para dar respuesta articulada de servicios.

7. Procurar eficientes y productivos procesos de integración entre los diversos Centros de Formación Profesional del Sena.

14. Garantizar que en los Centros de Formación a su cargo, la selección y contratación de personal se adelante de acuerdo con los criterios académicos y técnicos establecidos por la

institución.

15. Controlar el cumplimiento de la jornada de los instructores de cuarenta y dos y media (42.5) horas semanales, dedicadas en su totalidad a la ejecución de las funciones propias de su cargo y que la entidad les programe, y el cumplimiento de la dedicación por parte de cada instructor de treinta y dos (32) horas semanales en actividades directas de Formación Profesional Integral.

19. Implementar y mantener los procesos definidos en el Sistema de Gestión de Calidad y velar por la mejora continua de los mismos en la Dirección Regional y en los Centros de Formación Profesional de su jurisdicción.

(...)

Por su parte, el Anexo_regionales_centros de la Resolución [1458](#) de 2017 “Por la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA” establece el propósito principal y las funciones del cargo de Director Regional en los diversos grados contemplados en la planta de la Entidad: “Formular y/o implementar políticas y adoptar planes, programas y proyectos, que garanticen la ejecución de la misión del SENA en la Regional, para fomentar la productividad empresarial, el desarrollo regional, y la inclusión social, a través de programas de Formación Profesional Integral, de empleo y emprendimiento, y gestión del conocimiento, con criterios de pertinencia, articulación de recursos y liderazgo regional.”

El Director Regional cuenta con una serie de responsabilidades de gestión estratégica, de seguimiento, y en relación con la gestión de la formación profesional, derivadas de las previsiones de la Ley y el Decreto previamente mencionados, siendo responsable de la implementación de las estrategias, políticas, planes y programas institucionales en la jurisdicción de su Regional, de la articulación de los Centros de Formación existentes en ella, de velar por la rigurosidad y calidad de la formación profesional que se ofrece en los Centros de Formación en su jurisdicción. Así mismo, es responsable de implementar y mantener los procesos definidos en el Sistema de Gestión de Calidad y la mejora continua en la Dirección Regional y en los Centros de Formación Profesional de su jurisdicción.

3. Planta Global y Grupos de Trabajo.

La Ley 489 de 1998 dispuso en su artículo [115](#) la creación de los grupos internos de trabajo dentro de las plantas de personal globales de las entidades del Gobierno, así:

“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, (...) // Con el fin de atender las necesidades del servicio y cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos, políticas y programas de 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”.

Conforme a las estipulaciones del Decreto 249 de 2004, en particular, el artículo [4](#) numeral 23 y los artículos [31](#) y [32](#), el Director General del SENA está facultado para crear grupos internos de trabajo permanentes o transitorios y definir su composición y funciones.

En relación con los Centros de Formación Profesional, el Director General de la Entidad, ha reglamentado la creación y funcionamiento de grupos tales como: de Formación Integral, de Gestión Educativa y de Promoción y Relaciones Corporativas (Resolución No. [4017](#) de 2009); de Coordinación Académica (Resoluciones [4016](#) de 2009 y [1625](#) de 2018); de Administración Educativa (Resolución [928](#) de 2006), entre otros.

- Para efectos del objeto del concepto vale la pena recordar el artículo [1](#) de la Resolución 4016 de 2009, modificada por la Resolución [1625](#) de 25 de septiembre de 2018, señala:
“COORDINACIÓN ACADÉMICA. Comprende las funciones asignadas a un Instructor vinculado a la planta de personal del SENA, para orientar, acompañar y controlar en su desempeño académico, pedagógico y técnico a los Instructores en el proceso de enseñanza - aprendizaje – evaluación, para velar por la calidad de la formación profesional integral. // Podrán ser coordinadores académicos las personas que ocupen un empleo de Instructor en la planta de personal, ya sea con derechos de carrera administrativa, con nombramiento provisional o en calidad de encargo, que cumplan con los requisitos establecidos en esta Resolución y sean designados previa aplicación del procedimiento que se establece.” Este grupo de trabajo está a cargo de un coordinador que será un servidor público perteneciente al nivel ocupacional de instructor y podrá tener asignados un número máximo de 30 instructores de planta (artículos [3](#) y [4](#)). A su vez, esta Resolución efectúa delegaciones en los Subdirectores de Centro de Formación para realizar la designación de los Coordinadores Académicos.

4. Manual de Funciones.

Como lo señala el Departamento Administrativo de la Función Pública (<https://www.funcionpublica.gov.co>), el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales es “una herramienta de gestión de talento humano que permite establecer las funciones y competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de las instituciones públicas(...) // Es, igualmente, insumo importante para la ejecución de los procesos de planeación, ingreso, permanencia y desarrollo del talento humano al servicio de las organizaciones públicas.

El SENA cuenta con las siguientes Resoluciones que establecieron y han modificado el Manual de Funciones y Competencias Laborales para la entidad:

- Resolución No. [0965](#) de 14 de junio de 2017, que adopta el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos del SENA".
- Resolución No. [1458](#) de 30 de agosto de 2017, que actualiza el Manual Especifico de Funciones y de Competencias Laborales para los empleos del SENA.
- Resolución No. [1382](#) de 10 de agosto de 2018, que modifica la Resolución [1458](#)".
- Resolución 1-00[928](#) del 1 de junio de 2022, que define las competencias funcionales y comportamentales del nivel jerárquico de instructor.

Como se puede observar en estas normas disponibles en la web de la Entidad (<https://www.sena.edu.co/es-co/sena/Paginas/manua-funciones.aspx>), el SENA cuenta con una planta de personal amplia integrada por diversos grupos ocupacionales y niveles de cargo, tales como Empleos de Técnicos y Asistenciales; Empleos de Directivos, Asesores y de Profesionales en Regionales y de Centros de Formación; Empleos del nivel Instructor, Empleos de los Niveles Directivo, Asesor y Profesional de Procesos Misionales de Dirección General, Empleos de los

niveles Directivo, Asesor y de Profesional de procesos Estratégicos de Dirección General, entre otros.

Cada uno de los empleos en la Entidad cuenta con una identificación, un área funcional, y un contenido funcional donde se encuentra el propósito del cargo, las funciones esenciales, competencias, habilidades y sus requisitos, y unas competencias comportamentales específicas por niveles para los empleos administrativos y para los instructores. El análisis particular sobre las actividades específicas que adelantan los servidores de la Entidad no es competencia del Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, sin embargo, se precisa que este tipo de análisis no es susceptible de realizarse de manera general dadas las particularidades del perfil, funciones, competencias y habilidades que se ha determinado para cada uno de los empleos en la entidad.

De otra parte, este mismo despacho en concepto [89227](#) de 2021 señala: “... El Decreto 2489 de 2006 expedido en desarrollo de las normas generales de la Ley [4a](#) de 1992, estableció el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos públicos de las instituciones pertenecientes a la Rama Ejecutiva y demás organismos y entidades públicas del orden nacional, en cuyo artículo [8o](#) dispone:

“Artículo [8o](#).- Grupos internos de trabajo. Cuando de conformidad con el artículo [115](#) de la Ley 489 de 1998, los organismos y entidades a quienes se 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”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

La Comisión Nacional del Servicio Civil en Concepto 02-005664 de 2009, expresó:

“(…) En primer lugar, es dable recordar que a cada empleo le corresponde un manual específico de requisitos y funciones en el cual se detallan las competencias laborales requeridas para su desempeño y las funciones que se le asignan. Sin embargo, la entidad, con observancia de los principios que rigen la función administrativa, podrá asignar al empleado funciones diferentes a las establecidas en el manual de requisitos y funciones, siempre y cuando sean afines a la naturaleza del empleo que desempeña, cuando la entidad considere que sea necesario para cumplir los planes de desarrollo y las finalidades a su cargo. Por tanto, las nuevas funciones deberán estar relacionadas con el núcleo esencial y con el nivel de responsabilidades del empleo en aras del cumplimiento de los fines, planes y programas de la entidad”. (Subrayado fuera de texto original).”

5. Sistema de Gestión del SENA – Descripción de los procesos – equipos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo [133](#) de la Ley 1753 de 2015, los sistemas de gestión de las entidades públicas fueron integrados, esto comprende los Sistemas de Gestión de la Calidad (Ley [872](#) de 2003), el Sistema de Desarrollo Administrativo (Ley [489](#) de 1998) y el Sistema Institucional de Control Interno (Ley [87](#) de 1993).

En los términos del citado artículo [133](#), con la expedición de Decreto [1499](#) de 2017, quedaron derogados los artículos [15](#) a [23](#) de la Ley 489 de 1998 y la Ley [872](#) de 2003; este Decreto modificó el DUR del Sector Función Pública [1083](#) de 2015, reglamentando el alcance del Sistema de Gestión y su articulación con el Sistema de Control Interno, para fortalecer los mecanismos, métodos y procedimientos de gestión y control al interior de los organismos y

entidades del Estado, por lo cual se actualizó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.

Con base en esta normatividad el Servicio Nacional de Aprendizaje cuenta con el Acuerdo [04](#) de septiembre de 2021, por el cual adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), según el artículo [1](#) de tal Acuerdo, el MIPG es el “marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de la entidad, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y el cumplimiento de la Misión Institucional”, el cual “se constituye como el mecanismo que contiene, integra y articula con los demás sistemas de gestión adoptados por el SENA para la mejora del desempeño institucional”, su actualización se efectuará “a través del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual será de obligatorio cumplimiento y aplicación en la entidad.”

El artículo [3](#) del citado Acuerdo 04 de 2021 del SENA, define el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol – SIGA, “como el modelo de operación, que bajo los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión articula los sistemas de gestión implementados en la Entidad (Calidad, Ambiental, Eficiencia Energética, Seguridad y Salud en el Trabajo y Seguridad de la Información) con el Sistema de Control Interno, y transversalmente opera con las dimensiones y Políticas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión”.

En este contexto, el SENA ha puesto en funcionamiento un software donde los usuarios pueden acceder a las herramientas de administración, control, mantenimiento y mejoramiento del SIGA, la cual se denomina CompromISO SENA, donde está disponible la red de procesos institucionales, así como los procedimientos, manuales y demás herramientas para creadas para facilitar el cumplimiento de los objetivos y responsabilidades institucionales. Allí se encuentra el proceso misional “Gestión de Formación Profesional Integral” que cuenta con una serie de documentos tales como el “GFPI-P-006 - Procedimiento Ejecución de la Formación Profesional Integral”, la “Guía de Desarrollo Curricular”, la “Guía para desarrollar los procesos formativos”, entre otros.

Estos documentos hacen referencia al concepto de “equipo ejecutor”, al referirse al equipo de instructores que participa en el desarrollo de los proyectos formativos (Ver pág. 38 y 39 de la Guía de Desarrollo Curricular); por su parte el Procedimiento de Ejecución de la Formación Profesional Integral, se refiere al “equipo de instructores” (pág. 1) que serán responsables del desarrollo de los procesos formativos tanto en formación titulada como complementaria.

Se encuentra vigente desde 2017-03-03 la Versión 05 del Procedimiento GFPI-P-006 - Procedimiento Ejecución de la Formación Profesional Integral, versión que no contempló una definición para los Equipos Ejecutores, sin embargo, este procedimiento establece responsabilidades propias del desarrollo de los procesos formativos al interior de los respectivos Centros de Formación en el cuerpo de instructores (denominándolos “los instructores” o “el equipo de instructores”) tal como se puede observar en los numerales 2 y 5 de las generalidades donde expresa, respectivamente: “Los Centros de Formación según el tipo de formación; complementaria o titulada, programan el o los instructores que orientarán las competencias del programa. Para formación titulada el equipo de instructores estará conformado tanto por los instructores del componente técnico como social, en formación complementaria se programará un (1) instructor” y “ El instructor o equipo de instructores, establece (n) la ruta de aprendizaje para alcanzar la totalidad de los resultados de aprendizaje del programa de formación”.

Es importante señalar que el término “Equipo Ejecutor”, fue definido previamente en la versión 2 de fecha 30-09-2013 (no vigente), del Procedimiento citado, cuando mencionó como

responsables del procedimiento a “Director de Formación Profesional Integral, Subdirector de Centro, Coordinador Misional, Coordinador Académico, Equipo Pedagógico de Centro, Equipo Ejecutor de programa (Instructores), y posteriormente, cuando conceptualizó el término “Equipo Ejecutor” como “Grupo interdisciplinario de instructores responsables de la planeación, gestión y ejecución del proyecto formativo para el desarrollo de un determinado programa de formación.” A pesar de no encontrarse vigente esta versión del procedimiento, el término Equipos Ejecutores se encuentra presente en otros documentos del SIGA vigentes a la fecha de emisión de este concepto, tal como se mencionó párrafos atrás.

De manera similar, para el desarrollo de otras actividades en el marco del proceso de “Gestión de la Formación Profesional” se prevé la organización de equipos por ejemplo, para las modalidades virtual y a distancia, en el documento “Conformación de Equipos de Desarrollo Curricular de Programas a las modalidades Virtual y a Distancia”; para el desarrollo del “Procedimiento de Gestión de Registro Calificado” se contempla la existencia de equipos interdisciplinarios para el desarrollo curricular y el aseguramiento de calidad; y, el “Manual del Modelo Sistema Interno de Aseguramiento de la Calidad de la Formación – SIACF”, que prevé la organización de equipos de autoevaluación.

Como se puede observar, el SIGA en los procesos y su documentación, describe e integra las actividades necesarias para el desarrollo de los procesos, en este caso, misionales de la entidad. En la descripción que se despliega en las guías y otros documentos incorpora la palabra “equipos” para referirse a diversos servidores que según sus respectivo grupo ocupacional o servidores con asignación de funciones (como instructores y coordinador académico) intervienen en el desarrollo de las actividades en los procedimientos.

4. Circulares Administrativas.

No existe en la normatividad vigente una definición legal de “Circular Administrativa”, aun cuando ésta si reconoce su existencia tal como se observa de las disposiciones del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), el cual señala: “Artículo [137](#). Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. (...) // También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. (...)”

El Archivo General de la Nación define las circulares como “una comunicación emitida por una autoridad superior a una inferior sobre un tema y con un propósito específico. Este documento es empleado para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, sin tener las características de reglamento.(...)” (<https://normativa.archivogeneral.gov.co/inicio/circulares/>)

Al carecer de una definición legal, es necesario acudir a la jurisprudencia para entender su alcance en relación con las funciones de las autoridades públicas. El H. Consejo de Estado, a través de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia del 19 de marzo de 2009, con ponencia del Consejero Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, en la Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00285-00, señaló: “Las instrucciones o circulares administrativas, son actos jurídicos de la Administración en sentido lato, susceptibles de ser impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativa, dependiendo básicamente de su contenido.(...)” De acuerdo con lo anterior, una circular administrativa o circular de servicio son, actos jurídicos de la administración que pueden contener una decisión de una autoridad pública, reproducir el contenido de normas o decisiones de otras instancias, brindar

orientaciones, o emitir instrucciones a sus destinatarios, dirigidas de una autoridad superior hacia una inferior o hacia los administrados.

Sobre estas, el Consejo de Estado, en pronunciamiento del 27 de noviembre de 2014, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero Dr. Guillermo Vargas Ayala, en la Radicación número: 05001-23-33-000-2012-00533-01, modificó su línea jurisprudencial, en relación con el control jurisdiccional de este tipo de actuaciones de la administración, en el sentido de indicar que:

“(…) La proliferación contemporánea de actuaciones administrativas desprovistas del elemento de unilateralidad, coercibilidad o de jerarquía propio de los actos administrativos a favor de actuaciones de tipo más horizontal o dialógicas, en las que se negocia, colabora, promueve o informa sobre un determinado asunto (soft law), (...) En un verdadero Estado de Derecho, en aras de asegurar tanto la vigencia plena de los referidos principios de constitucionalidad y legalidad como la mayor efectividad del derecho a la tutela judicial, estas nuevas formas de actuación de la Administración no pueden quedar fuera del alcance del contencioso administrativo. Así, con independencia de que por su contenido orientativo, instructivo o puramente informativo las circulares no afecten de manera directa los derechos o intereses particulares de las personas, su calidad de expresión de la función administrativa y su no poca capacidad de incidencia sobre las decisiones y actuaciones materiales de la Administración (ellas sí plenamente oponibles y ejecutables en el ámbito de los particulares) justifican su sometimiento al control de esta jurisdicción.(…)”

Así las cosas, las Circulares Administrativas son actuaciones que escapan de la jerarquía propia de los actos administrativos, que promueven un relacionamiento horizontal o dialógico; sin embargo, en el marco del Estado social de Derecho, las autoridades deben asegurar su conformidad con el ordenamiento jurídico según la naturaleza o contenido de la disposición, orientación o instrucción que contenga, y son objeto de control jurisdiccional.

Por su parte, el Departamento Administrativo de la Función Pública ha mencionado sobre las “Circulares” lo siguiente, en el concepto Radicado 20216000100921, de 2021: “La Circular es una comunicación emitida por una autoridad superior a una inferior sobre un tema y con un propósito específico. Este documento es empleado para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados, sin tener las características de reglamento. Las circulares deben expresar el criterio jurídico o interpretación que un órgano administrativo formula en textos un tanto complejos sobre la legislación que aplica.”

De acuerdo con lo anteriormente transcrito se puede establecer que las circulares son documentos emitidos por las entidades públicas para transmitir instrucciones y decisiones y así mismo tienen el carácter de obligatorias para los subordinados.

CONCEPTO

De acuerdo con las exposiciones previas, y en relación con las inquietudes planteadas por la solicitante, usando las reflexiones jurídicas anteriores, se considera:

Preguntas uno y dos: ¿Es jurídicamente viable de que el director de la Regional Cundinamarca expida circulares creado estos equipos de trabajo? ¿Cuál es el fundamento legal? ¿En caso de ser viable el medio idóneo es una circular o una resolución?

Como puede apreciarse en las disposiciones referidas de la Ley [119](#) de 1994, el Decreto [249](#) de

2004 y el Manual de Funciones vigente en la Entidad, en relación con las funciones de los Directores Regionales, estos tienen el deber de implementar las estrategias, políticas, planes y programas institucionales en la jurisdicción de su Regional, articular los Centros de Formación existentes en ella, así como velar por la rigurosidad y calidad de la formación profesional que se ofrece en los Centros de Formación en su jurisdicción. Así mismo, son responsables de implementar y mantener los procesos definidos en el Sistema de Gestión de Calidad y la mejora continua en la Dirección Regional y en los Centros de Formación Profesional de su jurisdicción.

En concordancia con lo anterior, están habilitados para ejercer acciones de comunicación y orientación hacia los Centros de Formación Profesional, con el fin de efectuar, entre otros, interpretaciones, articulación y precisión sobre el desarrollo de las normas y procedimientos que rigen la formación profesional, dada su responsabilidad de velar por la rigurosidad y calidad de esta en los Centros de su jurisdicción.

De acuerdo con ello, las Direcciones Regionales están facultadas para establecer dentro del marco normativo externo e interno, las orientaciones y lineamientos necesarios en materia de la ejecución de la formación profesional acorde con el marco de la política institucional, así como para el desarrollo de las funciones establecidas en el citado Decreto y en el respectivo manual de funciones para su cargo. Para el efecto bien puede, usar Circulares, Comunicaciones oficiales, correos electrónicos y cualquier otro mecanismo que le permita cumplir con sus responsabilidades, entre otras, las de velar por la rigurosidad de la calidad de la formación profesional, asegurar la articulación de los Centros de Formación e implementar y mantener los procedimientos definidos en el Sistema de Gestión de Calidad.

Como quedó expuesto, las Circulares se conciben como un mecanismo de comunicación, que emite una autoridad superior a una inferior para transmitir instrucciones y decisiones, siendo obligatorias para los subordinados. No obstante, sin ser actos administrativos, pueden ser objeto de control jurisdiccional mediante la acción de nulidad establecida en el artículo [137](#) del CPACA cuando no estén en concordancia con la normatividad superior.

Dado que el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa no tiene la competencia para resolver asuntos particulares, no se pronunciará en relación con el contenido o legalidad de la Circular 25-2-2020-026689. No obstante como se expuso previamente, se señala que, varios de los documentos del SIGA en los procesos y su documentación, describen e integran las actividades necesarias para el desarrollo de los procesos, tanto misionales, estratégicos, de soporte y de evaluación. Así pues, en la descripción que se despliega en guías y otros documentos incorpora el uso del término “equipos” para referirse a diversos servidores que intervienen en las actividades de los procedimientos. Se infiere, de los documentos del SIGA, que no se trata de la creación de grupos de trabajo al interior de la Entidad sino a una expresión genérica que procura agrupar y articular las actividades de los procesos y procedimientos de manera neutra frente a la diversidad de cargos y funciones de los servidores con que cuenta la entidad.

Ahora bien, para responder integralmente a la consulta, se precisa que la creación de “grupos de trabajo” sobre la planta global de las entidades del gobierno, a los que se refiere el artículo [115](#) de la Ley 489 de 1998, para el caso del SENA deben ser creados mediante acto administrativo (resolución) expedida por el Director General de la Entidad, tal como lo disponen los Artículos [4](#) numeral 23, así como el [31](#) y [32](#) del Decreto 249 de 2004. Así también, es preciso señalar que la potestad de creación de los grupos de trabajo adscritos a una dirección, centros de formación, regionales, jefaturas y secretaría general están conformados por mínimo 4 personas de planta y

con las funciones que los mismos deben cumplir, que son determinadas en el momento de su creación y en todo caso, atendiendo los grados funcionales previstos en los manuales de funciones expedidos por la entidad.

Así las cosas, no le es dable a un director regional o subdirector de centro, ni a los directores de área, oficinas o secretaria general, crear nuevas funciones por la falta de competencia, la cual radica única y exclusivamente en cabeza del director general del SENA, quien podrá asignar funciones diferentes a las establecidas en el manual de requisitos y funciones, siempre y cuando sean afines a la naturaleza del empleo que desempeña, cuando la entidad considere que sea necesario para cumplir los planes de desarrollo y las finalidades a su cargo. Por tanto, las nuevas funciones deberán estar relacionadas con el núcleo esencial y con el nivel de responsabilidades del empleo en aras del cumplimiento de los fines, planes y programas de la entidad.

Pregunta tres ¿Las funciones establecidas para los equipos ejecutores en la circular No 25-2-2020-026689 están alineadas al manual de funciones vigente?

En relación con esta inquietud, se reitera, el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa no tiene competencia para pronunciarse sobre asuntos propios de la administración de personal. No obstante, como se expresó previamente, cada uno de los empleos en la Entidad cuenta con una identificación del cargo, un área funcional, y un contenido funcional donde se describe: el propósito del cargo, las funciones esenciales, competencias, habilidades y requisitos para el cargo. Por esto, los análisis funcionales en relación con la coincidencia de las actividades asignadas a los servidores y las funciones previstas en el manual deben realizarse de manera particular para cada colaborador, y no se pueden efectuar de manera general por diversidad de cargos con que cuenta la Entidad.

Igualmente, se deben atender las disposiciones normativas que regulan los procesos de la formación profesional que están determinadas en las diferentes resoluciones expedidas por el Director General al momento de crear los grupos de trabajo conforme lo señala el Decreto [249](#) de 2004.

En estos términos y conforme a la normatividad y jurisprudencia vigentes a la fecha de emisión de este concepto, se da respuesta al cuestionamiento formulado, indicando que este se rinde de conformidad con lo dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

GLORIA ACOSTA CONTRERAS

Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Dirección Jurídica



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)



logo