

CONCEPTO 50253 DE 2022

(julio 27)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: xxxxxxxx@sena.edu.co. XXXX XXXX XXXX Directora de Formación
Profesional Dirección General-16063
DE: XXXXX XXXXX XXXX. Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y
Producción Normativa 1-0014
ASUNTO: Los documentos CONPES.

En atención a su solicitud contenida en el oficio con radicación No. 01-9-2022-037658 del 6 de junio de 2022, mediante la cual solicita concepto relacionada con documentos CONPES; de manera comedida me permito señalar.

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.

ANÁLISIS JURÍDICO

El Consejo Superior de Política Económica y Social – CONPES es un órgano para la consulta y el asesoramiento del Gobierno nacional en materia de política, económica y social con la finalidad de definir en términos de planeación el desarrollo económico y social del país.

La principal herramienta con la que cuenta Gobierno nacional, son los documentos CONPES, a través de los cuales se emiten de forma general recomendaciones de política a diversas entidades, cuando se requiera la labor coordinada de varios actores para la aproximación integral de los desafíos que se presenten a nivel social y económico.

Como órgano consultivo, se establecen como sus funciones principales, entre otras, las de: 1.- Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno; 2.- Aprobar los documentos de política económica y social que sirvan de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo; y 3.- Aprobar el PND conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica [152](#) de 1994.

Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos; quienes concurren a la fijación de la misma e igualmente determinan cuáles son los planes y los proyectos que servirán de fundamento para la ejecución; además deben contener la explicación y justificación sobre la manera y los medios como se logrará la consecución de los recursos económicos que sustentan dicha planificación y, que llevarán a que los mismos sean priorizados, más allá de las acciones misionales; razón por la cual a estas reuniones de concertación debió hacerse partícipe el SENA a través de la dirección

competente, esto con el fin de realizar en el interior de la entidad los acciones para llevarlo a feliz término, esto como principio de planeación.

Así las cosas dependiendo de la concertación donde participo el SENA, se podrá desarrollar el contenido del documentos CONPES, ya que existen varios tipos de documentos CONPES así: los primeros: Documentos de política que son aquellos relacionados con el estudio, concepto o recomendación de acciones a implementar para la adopción de una política pública, planes o programas, o los relacionados al seguimiento de estas. Este tipo de documentos responde de manera general a las funciones consultivas y de coordinación del CONPES y definen políticas de orientación de la actividad de las entidades públicas. Los segundos Los documentos de aprobación o autorización son aquellos que someten al CONPES decisiones, en cumplimiento de un mandato legal, de manera que estas puedan ser aplicadas por los sectores administrativos o las entidades públicas que los conforman. Esta segunda clase de documentos se expiden en cumplimiento de un mandato legal, y constituyen un requisito indispensable para que se produzcan efectos específicos, por lo que los mismos tendrán un carácter decisorio que resulta obligatorio para sus destinatarios y Los terceros. los documentos mixtos, que se caracterizan por contar con elementos de los dos tipos expuestos; contemplan lineamientos de política pública, así como un carácter decisorio frente a algunas cuestiones que implican vinculatoriedad para sus destinatarios.

Sin embargo el tema ya fue abordado por esta coordinación a través del concepto [43326](#) del 9 de enero de 2022 en cual puede ser consultado en nuestro normograma, en el que se indicó entre otras apreciaciones que “(...)Ahora bien, para el caso objeto de análisis, los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones tal como lo señala la H. Corte Constitucional en su Sentencia C-105 de 2016, corte constitucional, Referencia: expediente D-10931 (M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO..(...))”

‘(...)No puede perderse de vista que de acuerdo con lo consagrado en el artículo [340](#) de la Constitución Política, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES es un órgano consultivo, y por lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional, quien está facultado para realizar modificaciones al proyecto, incluso en la fase del trámite legislativo. Ahora bien, el hecho de que las decisiones proferidas por el CONPES no sean jurídicamente vinculantes, no implica un desconocimiento de la exigencia de garantizar su participación en la etapa previa de elaboración del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo..(...))”

“(...)Para el caso CONPES que es una herramientas para formulación e implementación de orientaciones, que no es vinculante, que se aplica por las entidades para cumplir metas pero si dicho documento es adoptado posteriormente por acto administrativo, “se desnaturalizaría el sentido histórico de su creación, evolución y alcance de las competencias y funciones que le han sido otorgadas por el legislador”. Lo anterior, como consecuencia de desgaste para la administración pública y no se actuaría bajo los principios que rigen la función administrativa dispuestos en el artículo [209](#) de la Constitución Política.(...))”

(...)Si bien es cierto, el CONPES no tiene efecto vinculante como se mencionó anteriormente, también lo es, que dichos documentos no eximen a las entidades del Gobierno Nacional a desamparar las recomendaciones que se realizan en aras de mejorar la competitividad y contribuir a la transformación productiva del país, tal como es mencionado en el MANUAL

METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES versión 2021.(...)"

En consecuencia cuando se trate de documentos de política pública, planes o programas, estos documentos traen conceptos o recomendación de acciones a implementar por cada entidad en la medida que su interior le sea posible, es decir no es vinculante; cuando se trate de cumplimiento de un mandato legal, y constituyen un requisito indispensable para que se produzcan efectos específicos, por lo que los mismos tendrán un carácter decisorio que resulta obligatorio para sus destinatarios para su cumplimiento.

En consecuencia dependiendo del contenido del documentos CONPES se podrá determinar las acciones que deba realizar al interior de la entidad uno para acogerse a sus recomendaciones; esto es de carácter facultativo, es decir opcional dependiendo de los linimientos que se acojan al interior de la entidad, para acogerlos o no.

Sin embargo cuando es como consecuencia de un mandato legal se deberá al interior de la entidad proceder a realizar todas las acciones para su cumplimiento de conformidad a su competencia ya que el mismo documento contiene la explicación y justificación sobre la manera y los medios como se logrará la consecución de los recursos económicos para su cumplimiento.

Finalmente, en el caso de requerirse modificaciones al documento CONPES aprobados se deberá consultar al área responsable de los documentos CONPES quiénes analizaran las particularidades del caso con la secretaria técnica del CONPES; la entidad aportara sus pruebas y argumento para ello.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

GLORIA ACOSTA CONTRERAS

Coordinadora

Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Dirección Jurídica Dirección General



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