

Bogotá D.C. 17 ENE. 2014

Radicado de salida: 2014EE 1492

Doctora
INGRID CAROLINA SILVA RODRÍGUEZ
Secretaria General
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
Calle 57 No. 8 - 69
Bogotá D.C.

Radicado de entrada: 2013ER-56444 de 2013
Asunto: Concepto

Respetada doctora Ingrid Carolina,

Procede este Despacho a atender la solicitud del asunto, teniendo en cuenta lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

La Comisión Nacional del Servicio Civil recibió el día 20 de diciembre de 2013, el escrito radicado bajo el número 56444, mediante el cual Usted indicó lo siguiente:

"(...) De conformidad con el procedimiento para (sic) realización de encargos definido en la Ley 909 de 2004, el Decreto 1227 de 2005, la Circular CNSC 05 de 2012 (...) y el concepto general sobre encargos aprobado por esa Comisión en sesión plena el 28 de mayo de 2013, el SENA inicia el proceso de provisión mediante encargo estableciendo y publicando internamente la ubicación geográfica y los perfiles de los cargos vacantes definitiva o temporalmente y posteriormente las personas con derecho a ser encargados manifiestan su interés, para luego determinar cual de los empleados públicos tiene el mejor derecho.

Una vez finalizado el proceso de encargo, bien sea porque se determinó la persona que será encargada o ya se posesionó en el empleo en la ubicación geográfica correspondiente:

1. *¿Es procedente cambiar la ubicación geográfica del empleo, temporalmente, mientras dure el encargo?*

2. *Al cambiarse la ubicación geográfica ¿debe permitirse la manifestación de interés de los empleados de carrera con derechos a encargo?; lo anterior teniendo en cuenta que algunas de las personas con derecho no manifestaron su interés precisamente por la anterior ubicación del empleo.*
3. *Las funciones que deben desempeñar ¿deben corresponder a las de la dependencia en donde se encuentra encargado el servidor público? ó ¿puede desempeñar funciones diferentes a las del encargo, por necesidades del servicio?*
4. *¿Esta medida obliga a la administración para casos futuros? O (sic), en parecidos términos ¿la discrecionalidad que es propia en función de la potestad de organización se verá limitada una vez tomada la decisión?.*

II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO Y RESPUESTA:

Antes de proceder a dar respuesta a la solicitud del asunto, la Comisión Nacional del Servicio Civil encuentra necesario señalar lo siguiente:

En primera medida, resulta conveniente referirse a las precisas funciones conferidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil para el ejercicio de las competencias de administración y vigilancia del sistema de carrera, designadas por el artículo 130 de la Constitución Política de Colombia, entre las cuales, si bien tiene la de absolver las consultas que se le formulen en materia de carrera administrativa, es claro que, en virtud de ella no cuenta con la potestad para servir de instancia jurídica consultiva que participe en la coadministración de las relaciones laborales y situaciones administrativas que presenten las entidades públicas, que si bien pueden guardar relación con la carrera administrativa, lo cierto es que las decisiones a adoptar son de exclusiva competencia de la Administración.

Ahora bien, para responder al primer interrogante de su solicitud, es del caso precisar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, la figura del Encargo busca garantizar la prestación del servicio, una vez se haya determinado la necesidad de proveer transitoriamente el empleo de carrera, y comoquiera que el SENA cuenta con una PLANTA GLOBAL, el nominador y el servidor de la Unidad de Personal o quien haga sus veces, cuenta con la facultad de realizar movimientos de servidores públicos a otras dependencias, con el propósito de atender, entre otros aspectos, a las necesidades del servicio de la entidad nominadora.

Al respecto, se debe precisar lo siguiente en cuanto a las plantas globales¹ :

"la planta de personal desde el punto de vista de su aprobación se puede conformar en forma global, pero técnicamente debe responder a un estudio previo de necesidades y a la configuración de la organización.

La planta de personal Global consiste en la relación detallada de los empleos requeridos para el cumplimiento de las funciones de una entidad, sin identificar su ubicación en las unidades o dependencias que hacen parte de la organización interna de la institución.

Se procederá a relacionar los empleos de cualquier nivel jerárquico cuyo ejercicio implica confianza, que tengan asignadas funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo y que estén al servicio directo e inmediato y adscritos a estos Despachos: Gobernador, Alcalde Distrital, Municipal o Local, Contralor o Personero, Presidente, Director o Gerente de Establecimiento Público, entre otros, los cuales deben ser especificados en forma separada para cada una de tales dependencias, con el fin de guardar concordancia con las normas de carrera administrativa.

Los demás empleos, de los distintos niveles, pasarán a conformar la "Planta de Personal Global" la cual estará compuesta por un determinado número de cargos, identificados y ordenados de acuerdo con el sistema de clasificación, nomenclatura y remuneración que le corresponda a la entidad.

Con este modelo el Jefe o Director General de la entidad territorial correspondiente, distribuirá los empleos y ubicará el personal, de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones, la organización interna, las necesidades del servicio y los planes, programas y proyectos trazados por la entidad.

Este modelo de planta de personal presenta las siguientes ventajas:

- Permite ubicar el personal, de acuerdo con los perfiles requeridos para el ejercicio de las funciones.*
- Conduce a una mayor agilidad, eficiencia y productividad en el logro de los objetivos institucionales, dando cumplimiento a los principios sobre función administrativa establecidos en la Constitución Política, en el Plan de Desarrollo y el Plan de Gobierno.*

¹ Aparte tomado del Concepto emitido por el DAFP EE1738



- Flexibiliza la administración del recurso humano al permitir la movilidad del personal de un área afín a otra, como un mecanismo real e idóneo para dinamizar los procesos operativos y técnicos y facilitar la gestión de la entidad.
- Permite la conformación de grupos de trabajo, permanentes o transitorios conformados con personal interdisciplinario, liderados por profesionales altamente calificados, como una alternativa para racionalizar las actividades, logrando el máximo aprovechamiento de los recursos humanos disponibles dentro de una organización.
- La adecuada gerencia de las plantas globales termina con los vicios administrativos de inamovilidad del personal, a través de la reubicación, en función de los conocimientos, habilidades y aptitudes, sin que medien gestiones adicionales con agentes externos a la entidad.

En relación con la modificación de las plantas de las entidades y con los movimientos de personal que se generan con ocasión de tales modificaciones, la Corte Constitucional en Sentencia C-447 de 1996 expresó:

"(...) Preocupa a la actora - con plausible interés- que a un funcionario público lo puedan trasladar a otra dependencia a desempeñar funciones que desconoce. Sin embargo, ello no es así, pues la flexibilidad de la planta de personal no se predica de la función asignada al empleo sino del número de funcionarios que pueden cumplirla, pues, siguiendo el ejemplo anotado, si se trata del cargo de "Técnico en ingresos públicos" su función siempre será la misma, sin interesar la dependencia a la cual pertenezca. Los artículos demandados en ningún momento facultan a obrar de manera distinta."

De esta forma, la planta global, permite que en forma general se determinen los empleos que se requieren en la respectiva entidad, sin que sean designados a una dependencia en particular, lo que permite que sean movidos de una dependencia a otra de acuerdo con las necesidades de la entidad, logrando así una administración más ágil y dinámica con una mejor utilización del recurso humano.

No obstante, y como podemos inferir del pronunciamiento integral de la Corte, el movimiento del personal a otras dependencias, no implica el cambio de la función del empleo respectivo. De esta manera las funciones básicas del empleo se conservarán, sin interesar la dependencia a la cual se pertenezca.

Es así como en el caso particular, si se trata de una planta global, es procedente la ubicación del funcionario en una u otra dependencia, sin desconocer las funciones propias del empleo". (Énfasis fuera de la cita).

Aunado a lo anterior, y teniendo en cuenta lo argumentado en su oficio, resulta del caso indicarle que comoquiera que al interior de la entidad se llevó a cabo el procedimiento para la concesión de encargo, de conformidad con lo establecido en la Circular No. 005 de 2012, y adicionalmente se advirtió a los servidores titulares de derechos de carrera que debían manifestar su voluntad respecto a la intención de acceder a un encargo, indicando para ello entre otros aspectos, la ubicación geográfica del empleo, la respuesta al primer interrogante se otorga bajo los siguientes supuestos:

- a) Si el nombramiento mediante la figura de encargo NO ha sido materializado (no existe acto administrativo), y toda vez que en el procedimiento efectuado, esto es, la convocatoria interna realizada para conocer la intención de los servidores de acceder a un encargo, el SENA informó la ubicación geográfica de empleo, encuentra la CNSC que con el fin de garantizar los **principios de igualdad, transparencia, publicidad, confiabilidad y buena fe**, es necesario que la entidad realice nuevamente todo el procedimiento de convocatoria interna y posterior verificación de cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de encargo y que adicionalmente informe a los servidores que ostentaban el derecho preferencial a encargo, conforme al estudio de verificación realizado inicialmente, las razones técnicas por las cuales es necesario cambiar la ubicación geográfica del empleo.
- b) Si por el contrario, ya fue provisto transitoriamente el empleo a través de la figura del encargo, encuentra la CNSC que lo procedente es informar al servidor encargado las razones técnicas por las cuales se debe cambiar la ubicación geográfica del empleo (comoquiera que existió una convocatoria interna para realizar la provisión transitoria del mismo, en la que se indicó su ubicación geográfica y en aras de salvaguardar los principios mencionados en el literal a)) y que el SENA en uso de su facultad y autonomía nominadora, proceda a realizar el correspondiente traslado al interior de la entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto 1950 de 1973, "Por el cual se reglamentan los decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968 y otras normas sobre administración del personal civil":

"(...) Artículo 29º.- Se produce traslado cuando se provee, con un empleado en servicio activo, un cargo vacante definitivamente, con funciones afines al que desempeña, de la misma categoría, y para el cual se exijan requisitos mínimos similares.

También hay traslado cuando la administración hace permutas entre empleados que desempeñen cargos de funciones afines o complementarias, que tengan la

misma categoría y para los cuales se exijan requisitos mínimos similares para su desempeño.

Los traslados o permutas podrán hacerse dentro de la misma entidad o de un organismo a otro, con el lleno de los requisitos previstos en el presente Decreto Nacional.

Cuando se trate de traslados o permutas entre organismos, la providencia deberá ser autorizada por los jefes de las entidades en donde se produce.

*Los reglamentos de las carreras especiales, en lo referente a los traslados y permutas, se ajustarán a lo que se dispone en este Decreto Nacional. (...)
(Subrayado fuera de texto).*

Conforme lo anterior, y en cuanto a lo establecido en el literal a) de la respuesta anteriormente otorgada, se da por contestada la segunda solicitud de su oficio.

Por otra parte, en cuanto a la tercera inquietud, es del caso hacer alusión a la connotación, naturaleza y concepto de la figura del encargo y para tal efecto, es necesario traer a colación el criterio que sobre el particular se aprobó en Sesión Plena de Comisionados, de fecha 28 de mayo de 2013, así:

(...)

2.2 CONCEPTO Y CLASES DE ENCARGO.

Conforme al artículo 34 del Decreto 1950 de 1973, "Hay encargo cuando se designa temporalmente a un empleado para asumir, total o parcialmente, las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo."

Sin embargo, el concepto de encargo así expuesto, resulta incompleto sino se lee desde la perspectiva de derecho preferencial, que le aporta el sistema de carrera administrativa y, particularmente el artículo 24 de la Ley 909 de 2004, que señala:

"Mientras se surte el proceso de selección para proveer empleos de carrera administrativa, y una vez convocado el respectivo concurso, los empleados de carrera tendrán derecho a ser encargados de tales empleos si acreditan los requisitos para su ejercicio, poseen las aptitudes y habilidades para su desempeño, no han sido sancionados disciplinariamente en el último año y su última evaluación del desempeño sea sobresaliente. (...)"

6. ALGUNOS ASPECTOS A TENER EN CUENTA EN LA APLICACIÓN DEL ENCARGO.

Un primer punto a tener en cuenta en relación con la aplicación de la figura de encargo, es que éste implica para quien lo asuma, el desempeño de las funciones propias del empleo para el cual se ha producido, en los términos establecidos en el acto administrativo respectivo. El encargo, no puede ser entendido ni aplicado como un simple medio de mejoramiento salarial, sin el ejercicio de las funciones propias del empleo para el cual se ha sido designado, pues en tales circunstancias se distorsiona la finalidad para la cual fue creada la figura y, adicionalmente, puede incurrirse en una falta que puede ser sancionada desde múltiples ámbitos de responsabilidad.

En ese mismo sentido, se reitera que en tratándose de entidades nacionales con estructura en diversas regiones del país, puede ocurrir que un servidor, con derecho preferencial de encargo, esté ubicado en una regional distinta y distante geográficamente del lugar donde se requiere la prestación del servicio; en cuyo caso deberá tenerse en cuenta que el servidor deberá asumir los costos de desplazamiento y permanencia en el nuevo sitio de trabajo, sin que por tal hecho se genere traslado o comisión o cualquier otra situación administrativa que se confunda con la figura del encargo, que comprometa los intereses y fines estatales.

Otro punto fundamental dentro de la concepción del encargo, lo constituye la evaluación del desempeño laboral durante la vigencia del mismo, la cual resulta determinante de cara a la permanencia o la terminación del mismo.² De conformidad con el artículo 54 del Decreto 1227 de 2005, los funcionarios que desempeñen empleos a través de encargo, deben ser evaluados bajo los mismos términos y condiciones con los que se evalúa a los demás funcionarios de carrera. (...)" (Negrilla fuera de texto).

Corolario de lo anterior, se evidencia que el funcionario que vaya a desempeñar un empleo mediante la figura del encargo, deberá realizar las funciones de dicho empleo, comoquiera que si desempeña funciones diferentes a las que le fueron encargadas, se alteraría el mencionado medio de provisión transitoria.

Por otra parte, en cuanto a lo planteado en la cuarta pregunta de su oficio, la Comisión Nacional del Servicio Civil se permite aclararle que la potestad de organización que tiene la entidad nominadora, es decir, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se diferencia en lo que respecta a la figura del encargo, motivo por el cual, dicha potestad no se verá limitada por el procedimiento adoptado dentro de la concesión del mismo.

² Es decir, que dicha calificación afecta directamente la permanencia o la terminación del encargo, no la vinculación al servicio de quien se encuentra en dicha situación.

CNSC



Comisión Nacional
del Servicio Civil

IGUALDAD, MÉRITO Y OPORTUNIDAD

En este sentido se atiende su solicitud, no sin antes precisar que la dirección física a la cual se dirige la presente respuesta, coincide plenamente con la suministrada en su escrito.

Cordialmente,

CARLOS HUMBERTO MORENO BERMÚDEZ
Comisionado

Proyectó: Herika Nathalie Mejía Morán
Revisó: Paula Tatiana Arenas González

Línea Nacional CNSC 019003311011

Sede Principal: Carrera 4 N. 75-49, Bogotá D.C., Colombia
PBX: 57 (1) 3259700, Fax: 3259711/12/13
Horario de Atención al Público 8:00 a.m. – 5:00 p.m. 8