



Bogotá, D.C., 25 de marzo de 2022

PARA: **EDDER HARVEY RODRIGUEZ LAITON**
Director de Talento Humano.

DE: **FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a consulta Radicado I-2022-27378 del 08/03/22.
Delegación en materia de personal.

Respetado Edder:

De conformidad con su consulta del asunto, la Oficina Asesora Jurídica procederá a brindar respuesta, de acuerdo con sus funciones establecidas en los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Previamente le precisamos que, esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionado con el sector educativo.

Bajo ese entendido, su consulta ha sido sintetizada así:

¹ “**Artículo 8° Oficina Asesora de Jurídica.** Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos.”

1. Consulta jurídica.

Se solicita: *“se emita un concepto respecto a la Delegación y/o asignación de funciones que eventualmente pueda efectuar la Secretaria de Educación del Distrito como nominadora por excelencia de esta entidad, en cabeza de otros servidores del nivel directivo (Vr. Gr. Subsecretaria de Gestión Institucional), en lo relacionado con las facultades de nombramiento de personal docente, directivo docente y administrativo, así como de sus prórrogas, aceptación de renuncias u otras novedades administrativas.*

Es de señalar, que en época pasada se efectuó por parte de dicha dependencia un estudio jurídico en el mismo sentido, que propició la expedición de la Resolución 1561 del 11 de septiembre de 2017, “Por la cual se delegan y asignan algunas funciones en materia de administración de personal y se dictan otras disposiciones”, pero se pretende actualmente dar una nueva mirada al tema para posibilitar la desconcentración de las materias antes señaladas.

Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en las leyes 489 de 1998; 115 de 1994; 136 de 1994; 715 de 2001; 1551 de 2012; Decreto Ley 1421 de 1993; Decretos 101 de 2004; 330 de 2008; Acuerdo 257 de 2006, entre otro marco normativo que tiene relación con la delegación y/o asignación de funciones en el Distrito Capital.”

A continuación, daremos unas orientaciones jurídicas generales respecto a las normas que regulan el tema consultado, las cuales usted como interesado podrá aplicar, de acuerdo con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su caso concreto.

2. Marco jurídico.

- 2.1. Ley 489 de 1998.
- 2.2. Ley 2116 de 2021.
- 2.3. Decreto Ley 1421 de 1993.
- 2.4. Decreto Distrital 330 de 2008.
- 2.5. Decreto Distrital 101 de 2004.
- 2.6. Concepto 042 de 2004 de la Dirección Jurídica Distrital.
- 2.7. Concepto Unificador de Doctrina de la Dirección Jurídica Distrital- Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos, septiembre de 2012.

3. Análisis jurídico.

Para efectuar el análisis correspondiente, se iniciará con el estudio de la normativa que regula el ejercicio de la función pública para luego abordar la normativa relativa a la Secretaría de Educación del Distrito.

3.1. Ley 489 de 1998.

Esta normativa reguló la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. No obstante en el parágrafo del artículo segundo se indicó: *“Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, **sobre delegación y desconcentración**, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública **se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales**, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.”* (el resaltado es nuestro).

Esta misma ley establece las modalidades de la acción administrativa y en esa medida regula los principios de coordinación, descentralización administrativa, desconcentración administrativa y delegación, siendo esta dos últimas los ejes de nuestro análisis.

Se encuentra entonces que el artículo octavo de la citada ley establece: **“Artículo 8º.- Desconcentración administrativa.** *La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.*

Parágrafo. - En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.” (el subrayado es nuestro).

A su vez el Artículo Noveno regula la figura de la delegación en los siguientes términos: **“Artículo 9º.- Delegación.** *Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.*

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

Parágrafo. - Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente Ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos."

Con base en estas disposiciones se puede establecer como una primera conclusión que el ejercicio de la acción administrativa, puede cumplirse a través de varios mecanismos, siendo dos de ellos: la desconcentración de funciones y otro la delegación de funciones, los cuales tienen características y alcance diferente, pues mientras en la desconcentración se presenta **una asignación de funciones** en una entidad o dependencia por razón **del territorio o por razones funcionales**, en la delegación **se trasfiere el ejercicio de funciones propias** a colaboradores o otras autoridades, sin que el delegante deje de ser el titular de la función cuya ejecución delega.

Esta distinción se encuentra más claramente en la citada Ley, cuando en el artículo Doce regula el régimen de los actos del delegatario, en los siguientes términos: "**Artículo 12º.- Régimen de los actos del delegatario.** Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, sin perjuicio de que en virtud de lo dispuesto en el artículo 211 de la Constitución Política, la autoridad delegante pueda en cualquier tiempo reasumir la competencia y revisar los actos expedidos por el delegatario, con sujeción a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo. - En todo caso relacionado con la contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de la responsabilidad legal civil y penal al agente principal." (el subrayado es nuestro).

Así mismo, se encuentra que la delegación tiene unas restricciones contempladas en el Artículo Once de la Ley 498, plasmadas en los siguientes términos: "**Artículo 11º.- Funciones que no**

se pueden delegar. Sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. *La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.*

2. *Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.* (el subrayado es nuestro)

3. *Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación."*

3.2. Decreto Ley 1421 de 1993. (modificado parcialmente por la Ley 2116 de 2021)

Establecido este marco general de las modalidades del ejercicio de la acción administrativa, es necesario entra a estudiar el tema concreto respecto del Distrito de Bogotá.

Con base en las facultades que le otorgaba el artículo transitorio 41 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto Ley 1421 de 1993 "*por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*" (a partir del Acto Legislativo 01 de 2000 entiéndase Bogotá), que se constituye en su carta de navegación, al fijar los parámetros de su organización política, administrativa y fiscal, recientemente modificado por la Ley 2116 de 2021.

Dentro de las competencias asignadas al Alcalde por el Decreto Ley, y en relación con el tema que nos ocupa se encuentran:

1.- Numeral Tercero artículo 38: Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor: "3. *Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito."*

2.- Numeral Sexto artículo 38: "6. *Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas."*

3.- Numeral octavo artículo 38, modificado por el artículo segundo de la Ley 2116 de 2021: "8. *Nombrar y remover libremente los secretarios del despacho, los jefes de departamento administrativo, los gerentes de entidades descentralizadas, el Tesorero Distrital, los alcaldes locales y otros agentes suyos. Conforme a las disposiciones pertinentes, nombrar y remover a los demás funcionarios de la administración central. Igualmente, velar por el cumplimiento de las funciones de los servidores distritales y ejercer la potestad disciplinaria frente a los mismos."*

4. Artículo 53 del Decreto-ley 1421 de 1993: "**ARTÍCULO 53. Gobierno y Administración Distritales.** *El alcalde mayor, los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo, y en cada caso particular el alcalde y el secretario o jefe de departamento correspondiente, constituyen el gobierno distrital. Como jefe de la administración distrital el alcalde mayor ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades que conforme al presente decreto sean creados por el Concejo.*" (el subrayado es nuestro). (este artículo fue adicionado por la Ley 2116 de 2021, pero en aspectos que no inciden en el presente análisis).

5.-Inciso primero del Artículo 55 del Decreto-ley 1421 de 1993: "**ARTÍCULO 55. Creación de entidades.....***En ejercicio de la atribución conferida en el artículo 38, ordinal 6, el alcalde mayor distribuirá los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas, con el propósito de asegurar la vigencia de los principios de eficacia, economía y celeridad administrativas. Con tal fin podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales. Esta última atribución, en el caso de las entidades descentralizadas, la ejercerán sus respectivas juntas directivas.*"

Sobre la base de esta normativa, una siguiente conclusión que se puede obtener es que, en virtud del mecanismo de la desconcentración administrativa, el Alcalde de Bogotá, es quien dirige la acción administrativa del Distrito, pudiendo distribuye los negocios según su naturaleza entre las diferentes entidades del distrito y ejerce sus funciones por medio de los organismos o entidades del Distrito.

Estos principios de desconcentración posibilitan al Alcalde la asignación de funciones a las diferentes entidades del Distrito, con base en consideraciones de tipo territorial o funcionales.

3.3. Decreto Distrital 101 de 2004.

En el Distrito de Bogotá, en esta materia ha existido una evidente evolución sobre este tema, veamos:

El antecedente que se encuentra es el Decreto 854 de 2001, a través del cual se efectuaron diversas delegaciones en las diferentes entidades del Distrito, entre ellas a la Secretaría de Educación.

En este Decreto todavía existía una cierta concepción de dependencia centralizada respecto de las diversas funciones y acciones que fueron delegadas y por esta razón se utilizó la figura de la delegación y no el mecanismo de la asignación de funciones.

Posteriormente desde la Alcaldía Mayor, se impuso una concepción más desconcentrada de la acción pública en el Distrito, que quedó establecida en el Concepto No 042 de 2004, emitido por Dirección Jurídica Distrital (hoy Secretaria Jurídica Distrital) específicamente frente a una solicitud de la Secretaria de Educación, en la cual y haciendo referencia al Decreto 101 de 2004, se expresó: *En este marco conceptual y a través del Decreto Distrital se le asigna determinada atribución a las entidades del Distrito Capital, cuando se detecta que determinada función confiada al Alcalde Mayor o a la Administración Distrital no se encuentra radicada en ninguna de las Entidades Distritales, sea del sector central como descentralizado. Para realizar tal asignación, es fundamental determinar que ésta tiene una relación directa con el objeto y funciones generales de la respectiva Entidad Distrital, ya que la asignación se realiza precisamente para habilitar el ejercicio de una competencia distrital, dentro de la concepción propositiva del principio constitucional de la legalidad de la función pública.*

*En este esquema, el más avanzado, se producen dos cambios fundamentales respecto del esquema anterior. Por una parte, **la función asignada se convierte en una competencia propia de las Entidades Distritales y deja de ser una función delegada de parte del Alcalde Mayor. Por la otra, esta asignación de funciones se realiza de manera institucional a la Entidad Distrital como tal y deja de ser personal al Secretario, Director de Departamento Administrativo o Jefe de Entidad Descentralizada.*** (el subrayado es nuestro).

Bajo esta concepción se expide el Decreto 101 de 2004, "Por el cual se establecen **unas asignaciones** en materia de personal a los organismos del sector central de la Administración Distrital".

Nótese que la Alcaldía ya no utiliza la figura de la delegación, sino la figura de la asignación de funciones respecto de la normativa contenida en el Decreto 101 de 2004 en materia de manejo de personal de los organismos del sector central de la Administración.

Dicha asignación de funciones, vista desde una perspectiva de desconcentración, de acuerdo con lo expresado por la Alcaldía tiene las siguientes características:

- 1.- La función asignada se convierte en una competencia propia de las entidades distritales y deja de ser una función "delegada".
- 2.- La asignación de funciones se hace de manera institucional y no respecto del Secretario, Directivo o Jefe de Entidad.
- 3.- Al ser institucional la asignación de funciones y al considerarse una función propia de la Entidad, el Secretario, Director o Jefe, puede a su vez delegar en otros funcionarios de la respectiva Entidad, el ejercicio de dicha función.

Ahora bien, desde el texto del Artículo Primero del Decreto 101 de 2004, que reza: "**ARTÍCULO 1º.** *Asignase a las Secretarías de Despacho, Departamentos Administrativos y Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos decidir los asuntos relacionados con la administración de personal de los servidores del respectivo Organismo, **entre otros**, los siguientes temas:* (el subrayado es nuestro), se pueden establecer otras características como son:

4.- La numeración del artículo no es taxativa sino enunciativa.

5.-Las competencias en cada entidad respecto de la administración del personal, también están determinadas por las funciones que en sus correspondientes decretos de creación y estructura se encuentren directamente asignadas a determinadas dependencias de las Entidades.

3.4. Decreto Distrital 330 de 2008

El Decreto Distrital 330 de 2008 "*Por el cual se determinan los objetivos, la estructura, y las funciones de la Secretaría de Educación del Distrito, y se dictan otras disposiciones*", es un claro ejemplo del mecanismo de desconcentración de la acción administrativa del Distrito, en materia de educación, en el mismo se evidencia notoriamente la figura de la asignación directa de funciones en las diferentes dependencias de la Entidad.

Para el caso objeto de la consulta, referente a la administración del personal de la Secretaría de Educación, se encuentran los artículos 29, que señala las funciones de la Subsecretaria de Gestión Institucional, el artículo 30 que contiene la asignación de funciones de la Dirección de Talento Humano y el artículo 31 que igualmente tiene la asignación de funciones de la Oficina de Personal.

Lo anterior, conlleva a la siguiente conclusión, y es que al interior de la Secretaría de Educación ya existe el principio de la desconcentración de funciones a que nos hemos referido, al existir la asignación de funciones entre las diferentes dependencias.

3.5. Resolución 1561 de 2017

El antecedente de este acto administrativo, fue la Resolución 750 de 2016, en la cual a partir de la utilización de la figura de la delegación combinada con las funciones ya asignadas a las dependencias que tenía a su cargo la administración del personal de la SED, se efectuaron delegaciones sobre temas más específicos.

En esa misma línea se expide la Resolución 1561 de 2017, para efectuar nuevas delegaciones, anotando que por técnica jurídica, en esta Resolución se recogen todas las delegaciones ya efectuadas a través de la Resolución 750 de 2016, en materia de administración de personal.

3.6. Conclusiones

A partir del análisis efectuado se pueden establecer las siguientes conclusiones:

- 1) El ejercicio de la acción administrativa, puede cumplirse a través de varios mecanismos, siendo dos de ellos: la desconcentración de funciones y otro la delegación de funciones, los cuales tienen características y alcance diferente, pues mientras en la desconcentración se presenta una asignación de funciones en una entidad o dependencia por razón del territorio o por razones funcionales, en la delegación se trasfiere el ejercicio de funciones propias a colaboradores o otras autoridades, sin que el delegante deje de ser el titular de la función cuya ejecución delega.
- 2) En virtud del mecanismo de la desconcentración administrativa, el Alcalde de Bogotá, es quien dirige la acción administrativa del Distrito, pudiendo distribuye los negocios según su naturaleza entre las diferentes entidades del distrito y ejerce sus funciones por medio de los organismos o entidades del Distrito y esto posibilitan al Alcalde la asignación de funciones a las diferentes entidades del Distrito, con base en consideraciones de tipo territorial o funcionales, que es exactamente lo realizado en los Decreto 330 de 2008 y 101 de 2004.
- 3) En el Decreto 330 de 2008 hay una asignación de funciones directamente a las dependencias de la SED. Las asignaciones que en materia de administración de personal realizadas en el Decreto 101 de 2004 tienen las siguientes características:
 - a) La función asignada se convierte en una competencia propia de las entidades distritales y deja de ser una función "delegada".
 - b) La asignación de funciones se hace de manera institucional y no respecto del Secretario, Directivo o Jefe de Entidad.
 - c) Al ser institucional la asignación de funciones y al considerarse una función propia de la Entidad, el Secretario, Director o Jefe, puede a su vez delegar en otros funcionarios de la respectiva Entidad, el ejercicio de dicha función, sobre todo teniendo en cuenta que ya hay dependencias con asignaciones de funciones similares.
 - d) La numeración del artículo Primero del Decreto 101 de 2004 no es taxativa sino enunciativa.
 - e) Las competencias en cada entidad respecto de la administración del personal, también están determinadas por las funciones que en sus correspondientes decretos de creación y estructura se encuentren directamente asignadas a determinadas dependencias de las Entidades.

- 4) Como lo señaló el concepto 042 de 2004 de la Dirección Jurídica Distrital:.....*“Una vez asignada la competencia, y esto es quizás lo más significativo del esquema, el jefe de la entidad califica la importancia de la función asignada y decide si la ejerce directamente o si la delega en un servidor público de la entidad respectiva, por la especialidad que pueda tener. Es así como, este esquema no sólo permite desconcentrar el despacho del Alcalde Mayor de Bogotá, sino que permite hacer lo propio, respecto de los Despachos de las Entidades Distritales a quienes se ha asignado determinada función.”*
- 5) El contenido de la Resolución 1561 de 2017, responde a la decisión que, en su momento, la alta dirección de la Secretaría de Educación del Distrito quiso delegar en otros funcionarios de la Entidad. Luego su modificación respecto de las materias relacionadas con la administración de personal, dependerá de las decisiones que sobre el particular se adopten, con base en el esquema jurídico planteado, las funciones ya asignadas a las dependencias de la SED que se ocupan del tema en virtud del Decreto Distrital 330 de 2008 y en consideración a su conveniencia y pertinencia respecto de la operación interna de la Entidad.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, según lo dispuesto en el artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito siguiendo la ruta: https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/transparencia/conceptos-oficina-juridica.

Cordialmente,



FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: María Camila Cótamo Jaimes. Contratista Oficina Asesora Jurídica
Proyectó: Lisi Amalfi Álvarez, Profesional Especializado Oficina Asesora Jurídica. 24/03/22
RAD I-2022-27378 del 08/03/22.