

CONCEPTO 12140 DE 2021

(febrero 18)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXX, Coordinador Nacional de Servicio a la Empresa y Contrato de Aprendizaje – Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas

DE: XXXXXXXXXXXXXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014

ASUNTO: Concepto acto administrativo autorización o registro de programas de formación  
Mediante correo electrónico de fecha 15 de febrero de 2021 radicado con el número 9-2021-010792 solicita orientación jurídica frente a lo siguiente:

1. ¿Es obligatorio que las regionales expidan respuesta mediante acto administrativo a la solicitud de autorización y/o registro de programas efectuada por las instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, o, legalmente es válido que se resuelve con una comunicación en la que se informe si se da aval o no al registro del programa en el Sistema Gestión Virtual de Aprendices SGVA?

2. ¿Continúan vigentes las Circulares [264](#) de 2012 y [172](#) de 2012 y, por tanto, lo establecido en estas normas? Al respecto de manera comedida le informo:

Puntualiza en su consulta:

“(…) el Acuerdo 004 de 2012, expedido por el SENA, establece los requisitos para el registro de programas ofrecidos por entidades educativas de formación para el trabajo y desarrollo humano (artículo [9o](#))

En cuanto al trámite de la solicitud, en el artículo [18](#) del Acuerdo nombrado, se establece que "el Director Regional del SENA, deberá pronunciarse sobre la solicitud de registro y/o autorización de Programas dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos por el SENA", haciendo alusión en varias oportunidades de la norma al "acto administrativo que otorgó el registro o autorización de programas objeto del contrato de aprendizaje". Por otro lado, la cancelación del registro en el SGVA, se podrá efectuar por el Director Regional del SENA mediante acto administrativo debidamente motivado.

Así mismo, la Circular [264](#) de 2012 indica que la regional del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- debe expedir resolución concediendo el registro del programa objeto de contrato de aprendizaje en el Sistema Gestión Virtual de Aprendices SGVA, según se observa del trámite allí indicado. Lo anterior, llevaría a concluir que la autorización o registro se debe tramitar a través de acto administrativo.

A pesar de lo anterior, existe inquietud por parte de algunas regionales frente al trámite, puesto que manifiestan innecesaria la expedición de un acto administrativo para dicho registro y/o autorización de Programas, al manifestar que las normas indicadas no expresan claramente que

se debe hacer, y, en segundo lugar, aluden a que por parte de la Dirección de Formación se expidió una circular posterior a la [264](#) de 2012, en la cual se eliminó el trámite relacionado con la expedición de resolución por parte de las regionales. Se aclara que, la circular a la que se alude la regional no cuenta con fecha ni consecutivo, por lo cual, no fue hallada en Documental, ni se encuentra referenciada en el normograma institucional, según averiguación previa efectuada por esta Coordinación”.

## 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 tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” – artículo [2.2.6.3.16](#)

Acuerdo [004](#) de 2012 expedido por el Consejo Directivo Nacional del SENA “por el cual se regulan aspectos de la autorización de Programas de Formación de Empresas y del registro de programas de las Instituciones de Educación Superior (IES), Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano e Instituciones de Educación Media de Carácter Técnico, aprobadas por el Gobierno Nacional, se dictan otras disposiciones y se deroga el Acuerdo [16](#) de 2003”.

Circular [264](#) de 2012 expedida por el Director de Formación Profesional Integral – Mediante la cual imparte instrucciones para la aplicación del Acuerdo [0004](#) de 2012

Circular [172](#) de 2012 expedida por la Directora de Promoción y Relaciones Corporativas “Formato para registrar los programas ofrecidos por Empresas y Entidades de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano que cumplan con los requisitos para ejecutar contratos de aprendizaje en el Marco del Acuerdo [00004](#) de 16 de marzo de 2012”.

Sentencia T- 228 de 2016 - Corte Constitucional

## ANÁLISIS JURÍDICO

1°. En relación con la autorización y registro de programas de formación, el Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” establece en su artículo [2.2.6.3.16](#):

“ARTÍCULO [2.2.6.3.16](#). RECONOCIMIENTO O AUTORIZACIÓN. El Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA) reconocerá los cursos y programas de formación y capacitación de los

establecimientos especializados o instituciones educativas reconocidas por el Estado y autorizará a las empresas que impartan directamente los cursos o programas de formación y capacitación, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo [37](#), el artículo [38](#) de la Ley 789 de 2002 y cumplan con los parámetros establecidos por el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO. Las empresas patrocinadoras y las entidades de formación que soliciten la autorización o el reconocimiento de sus programas de formación y capacitación deberán encontrarse a paz y salvo por todo concepto con el Sistema General de Seguridad Social y aportes parafiscales al ICBF, SENA y Cajas de Compensación Familiar”.

En este punto cabe resaltar que esta norma se encontraba prevista inicialmente en el artículo [15](#) del Decreto 933 de 2003, el cual fue compilado con posterioridad en el artículo [2.2.6.3.16](#) del Decreto 1072 de 2015.

A tono con lo anterior, para la autorización y registro de los programas de formación para empresas e instituciones de educación, el Consejo Directivo Nacional del SENA expidió el Acuerdo [04](#) de 2012 “por el cual se regulan aspectos de la autorización de Programas de Formación de Empresas y del registro de programas de las Instituciones de Educación Superior (IES), Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano e Instituciones de Educación Media de Carácter Técnico, aprobadas por el Gobierno Nacional, se dictan otras disposiciones y se deroga el Acuerdo [16](#) de 2003”, de cuyo contenido se destaca lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. COMPETENCIA. Para efectos del contrato de aprendizaje, el SENA tiene competencia para:

- Autorizar formación a empresas que formen directamente sus aprendices.
- Registrar programas ofrecidos por empresas que formen directamente sus aprendices.
- Registrar programas ofrecidos por Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano del nivel de técnico laboral.
- Registrar programas ofrecidos por Instituciones de Educación Superior.
- Registrar programas del nivel de educación media de carácter técnico.

“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.

**Autorización.** Es el proceso mediante el cual el SENA evalúa, autoriza y registra programas ofrecidos por empresas que formen directamente a sus aprendices.

**Registro.** Es el proceso mediante el cual el SENA valida el cumplimiento de requisitos a programas de formación objeto de contrato de aprendizaje para registrar en el sistema de gestión virtual de aprendices.

**Reconocimiento Oficial.** Es el acto administrativo de creación que constituye el reconocimiento de carácter oficial de las instituciones educativas, expedido por la autoridad competente.

“ARTÍCULO 12. VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN DE PROGRAMAS A EMPRESAS QUE FORMEN DIRECTAMENTE SUS APRENDICES. La autorización otorgada por el SENA a los programas de formación para el trabajo, ofrecidos por las empresas, tendrá una duración de siete (7) años, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo que la otorga.

“ARTÍCULO 21. CANCELACIÓN DEL REGISTRO Y/O AUTORIZACIÓN. El Director Regional del SENA, podrá cancelar mediante acto administrativo debidamente motivado, el registro y/o autorización, en los siguientes casos: (...)”.

Para la aplicación del mencionado Acuerdo [0004](#) de 2012 se dictaron las siguientes circulares:

- Circular [264](#) de 2012 expedida por el Director de Formación Profesional Integral por medio de la cual se imparten instrucciones para orientar la aplicación del Acuerdo [0004](#) de 2012 en atención a las disposiciones que rigen la autorización de programas de formación ofrecidos por empresas y el registro de programas ofrecidos por Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano:

“1. AUTORIZACIÓN DE PROGRAMAS A EMPRESAS QUE FORMEN DIRECTAMENTE A SUS APRENDICES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA CUOTA REGULADA (Artículo [3o](#) Acuerdo 0004 de 2012).

## ACTIVIDAD

### EXPLICACION DE LA ACTIVIDAD

Expedición de la resolución que autoriza el programa

La persona responsable del programa en la Dirección Regional debe proyectar la resolución para revisión por parte del abogado o persona designada por el Director Regional y posteriormente para firma del Director Regional.

Persona Designada por el Director Regional para liderar el programa de Reconocimiento y Autorización.

Resolución firmada por el Director regional

Protocolización y ejecutoria del acto administrativo

La notificación y demás acciones requeridas para dejar en firme el Acto Administrativo es responsabilidad del abogado de la regional o persona designada por el Director Regional para tal fin.

Abogado de la regional o persona designada por el Director Regional para tal fin  
Resolución protocolizada de acuerdo con disposiciones del Código Contencioso Administrativo

## 2. EN RELACIÓN CON EL REGISTRO DE PROGRAMAS OFRECIDOS POR ENTIDADES EDUCATIVAS DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

(Artículo [9o](#) Acuerdo 0004 de 2012).

## ACTIVIDAD

### EXPLICACION DE LA ACTIVIDAD

### RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD

### EVIDENCIA DE LA ACTIVIDAD

Expedición de la resolución autorizando el programa

La persona responsable del programa en la regional debe proyectar la resolución para el visto bueno del abogado de la regional o persona designada para tal fin y posteriormente para firma del Director Regional

Persona Designada por el Director Regional para liderar el programa de Reconocimiento y Autorización

Resolución firmada por el Director regional

Protocolizar y ejecutoría del acto administrativo

La notificación y demás situaciones que se presentan para dejar en firme el Acto Administrativo es responsabilidad del abogado de la regional o persona designada para tal fin.

Abogado de la regional o Persona designada por el Director regional para tal fin.  
Resolución protocolizada de acuerdo con disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

En la precitada Circular se incluyen modelos de Resoluciones mediante las cuales se autoriza o registra programas de formación.

- Circular [172](#) de 2012 expedida por la Directora de Promoción y Relaciones Corporativas mediante la cual remite el formulario o formato que debe ser diligenciado por los responsables del programa de reconocimiento y autorización de programas en cada Regional y enviarlo a la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas vía correo electrónico para realizar el registro en el aplicativo Sistema Gestión Virtual de Aprendizajes.

2°. Teniendo en cuenta que tanto en el Acuerdo [0004](#) de 2012 como en la Circular [264](#) de 2012 se hace mención a actos administrativos para la autorización y registro de Programas de Formación de Empresas y del registro de programas de las Instituciones de Educación Superior (IES), Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano e Instituciones de Educación Media de Carácter Técnico, aprobadas por el Gobierno Nacional, habremos de referirnos en forma muy somera al concepto de acto administrativo.

La doctrina y la jurisprudencia, pues la ley no lo ha hecho, han definido en términos generales el “Acto Administrativo” como “las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos” (Libardo Rodríguez

Rodríguez, Derecho Administrativo General y colombiano, décima tercera edición, Editorial Temis, 2002, página 217).

También encontramos la definición que enseñó el tratadista Eustorgio Sarria, según el cual “(...) acto administrativo es el acto de los gobernantes, que crea, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva, en beneficio o a cargo de una persona, o que permite aplicar a ésta una situación jurídica objetiva” (Derecho Administrativo, séptima edición, Publicaciones C.E.I.D.A, 1978, página 87)

En suma, los actos administrativos son la expresión unilateral de la voluntad de la Administración capaz de producir efectos jurídicos y vincular a los administrados. Pues bien, sobre la forma en que se materializa la voluntad de la administración encontramos distintas clases de actos administrativos: decretos, acuerdos, ordenanzas, resoluciones, oficios, comunicaciones.

También se encuentran ciertos actos de la administración que la ley, en este caso el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, considera actos de trámite, que no admiten recursos, puesto que en principio solo están orientados a dar impulso a una actuación administrativa, a un expediente o sustanciar un reclamo administrativo. (artículo [75](#) del CPACA).

Sobre los actos de trámite, como aconteció en un caso de desvinculación de un servidor público por supresión del cargo, el Consejo de Estado sostuvo que los oficios de comunicación o trámite podrán ser demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en virtud de “la teoría del acto integrador”, según la cual el oficio o comunicación se materializa con la desvinculación, en este caso del servidor público. [Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 12 de octubre de 2011, expediente 25000-23-25-000-2001-10859-01, Nro. 1712-2008)].

Ahora, en la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, pues también la misma se predica para el nivel territorial, el Presidente de la República comúnmente expide decretos y resoluciones.

Los demás servidores públicos de los organismos y entidades del orden nacional y territorial, de acuerdo con sus competencias, expiden también actos administrativos que se concretan en resoluciones, oficios, memorandos, comunicaciones, mediante los cuales se refleja o se plasma la voluntad de la Administración, bien al interior de la entidad u organismo estatal o bien al exterior cuando se dirige a particulares o a terceros, con el fin de producir efectos o consecuencias jurídicas.

Todas estas declaraciones o manifestaciones de voluntad expedidas o emitidas por la Administración constituyen actos administrativos.

Empero, si la manifestación de voluntad no decide, no puede considerarse un acto administrativo, sin importar que se denomine “acto administrativo”, “resolución”, “oficio”, “circular” o se le denomine de cualquier otra manera. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia 20 de febrero de 2008. CP. Myriam Guerrero de Escobar)

En relación con los oficios o comunicaciones, la Corte Constitucional en Sentencia T-228 de 2016 señaló: “ (...) En este sentido, la doctrina doméstica ha sostenido que los oficios excepcionalmente son actos administrativos, así: “En el caso del oficio, pasa a ser el acto administrativo cuando es el medio a través del cual se exterioriza de manera directa la decisión o respuesta a un asunto, de manera que al mismo tiempo sirve para instrumentalizar o plasmar la decisión, y para comunicarla al interesado. El oficio no está antecedido de otra forma de exteriorización de la decisión”.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos [66](#), [67](#), [68](#), [69](#), [72](#), [74](#), [76](#), [87](#) y [89](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la comunicación o notificación de los actos administrativos que decidan y pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse, y en la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo, el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación.

Una vez en firme los actos administrativos, por no proceder contra ellos ningún recurso, o por haberse resuelto los recursos interpuestos o por vencimiento del término para interponerlos o se hubiere renunciado expresamente a ellos, o por la aceptación del desistimiento de los recursos o por el silencio administrativo positivo, serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.

De esta suerte, para que los actos que ponen fin a las actuaciones administrativas puedan considerarse ejecutoriados o en firme, es requisito que los mismos estén en posibilidad de producir efectos jurídicos y sólo cumplen tal condición las decisiones de la Administración que han sido dadas a conocer a los interesados a través del medio y condiciones de fondo y forma previstas en la ley para el efecto.

De esta manera se puede concluir que la notificación de las decisiones que ponen fin a las actuaciones administrativas es requisito sine qua non para que dichas decisiones produzcan efectos legales y por lo tanto queden en firme y puedan adquirir el carácter ejecutorio.

## CONCLUSIÓN

Vistas así las cosas, se puede concluir que en virtud de lo contemplado en el Acuerdo [0004](#) de 2012, la autorización para programas de formación a empresas que formen directamente a sus aprendices o el registro de programas ofrecidos por empresas que formen directamente a sus aprendices, por Entidades de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano del nivel de técnico laboral, por Instituciones de Educación Superior y programas del nivel de educación media de carácter técnico deberá hacerse mediante acto administrativo expedido por el servidor público competente, acto administrativo que puede tener la forma de resolución, oficio o comunicación. No obstante, si se exige que la autorización se emita mediante resolución, debe hacerse acatando esa formalidad.

En este sentido, y frente al caso que nos ocupa, puede suceder que un Director Regional del SENA expida un Oficio por medio del cual se autoriza o registra un programa de formación para una empresa o institución, previo cumplimiento de los requisitos y trámites exigidos en las

normas que regulan la autorización y registro de programas.

Así pues, será acto administrativo el Oficio que expida el Director Regional mediante el cual se expresa la voluntad de la Administración y que va a producir efectos o consecuencias jurídicas cuando se autoriza o registra un programa de formación solicitado por una determinada empresa o institución.

Lo mismo acontece en el caso de que en lugar de oficio, la autorización o registro del programa se haga bajo la forma de resolución, como usualmente se realiza.

En ambos casos – oficio o resolución- se trata de actos administrativos expedidos por un servidor público, quien en ejercicio de sus competencias o facultades, expresa o manifiesta la voluntad unilateral de la administración que produce efectos jurídicos, al autorizar o registrar un programa de formación a un particular que ha cumplido con los requisitos establecidos en las disposiciones legales.

Por tratarse de actos administrativos de carácter particular y concreto, que crean o modifican situaciones jurídicas a favor de una persona natural o jurídica – pública o privada – deberán estar debidamente motivados, notificarse e indicarse los recursos que contra dichos actos proceden y el servidor público ante quien deben interponerse, a la luz de lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tal como antes quedó señalado.

Si se trata de simples comunicaciones que se pretendan remitir en los casos de autorización o registro de programas de formación, sin el lleno de los requisitos y condiciones exigidos en la ley cuando se trata de actos administrativos generadores de situaciones de carácter subjetivo, particular y concreto, nos hallaríamos ante “la teoría del acto integrador” a que antes se hizo mención.

No obstante, si bien el Acuerdo [004](#) de 2012 se refiere en términos generales a acto administrativo para la autorización o registro de programas de formación, no es menos cierto que la Circular [264](#) de 2012, mediante la cual se impartieron instrucciones para el cumplimiento del precitado Acuerdo [004](#) de 2012, indica con meridiana claridad que la autorización y registro de los programas debe hacerse bajo la forma de “Resolución”, y la Circular [172](#) de 2012 hace mención a resoluciones cuando dice: “Favor diligenciar el número y la fecha completa de expedición de la resolución del SENA” o “No. de Resolución del SENA y/o No. de certificación de calidad”.

En consecuencia, como quiera que las Circulares [264](#) y [172](#) de 2012 imparten instrucciones para el debido cumplimiento del Acuerdo [004](#) de 2012, a juicio de esta Coordinación las instrucciones y formatos (formularios) que de ellas emanan están orientadas y dirigidas a que la autorización y registro de programas de formación a que se refiere el mencionado Acuerdo debe hacerse bajo la forma de Resolución (acto administrativo).

Finalmente, estimamos que la autorización o registro de los citados programas bien podría hacerse bajo otra de las formas que pueden revestir los actos administrativos, como oficios o comunicaciones en las condiciones antes anotadas, siempre y cuando se modifiquen o sustituyan las Circulares [264](#) y [172](#) de 2012, las cuales se encuentran vigentes, pues no se encontraron



disposiciones que las hayan modificado o derogado.

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,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador 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)

