

CONCEPTO 22059 DE 2021

(marzo 17)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA: XXXXXXXXXX, Coordinador Grupo Escuela Nacional de Instructores
XXXXXX, Dirección de Formación Profesional, Dirección General - 16076

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

ASUNTO: Concepto sanción a instructores por incumplimiento de capacitación

Mediante comunicación electrónica de fecha 12 de marzo de 2021 radicado con el número 9-2021-020251, teniendo en cuenta las funciones del Grupo Escuela Rodolfo Martínez Tono previstas en la Resolución [526](#) de 2020, y de acuerdo con el ACTA DE COMPROMISO CAPACITACIÓN SERVIDORES PÚBLICOS- INSTRUCTORES caracterizada en el Proceso Gestión del Talento Humano y publicada en el aplicativo Compromiso, donde el funcionario se obliga a cumplir y participar en actividades de capacitación, formula consulta en relación con el incumplimiento sin justificación idónea de las obligaciones frente al proceso de capacitación, al respecto de manera comedida le informo.

En la comunicación solicita aclarar las siguientes inquietudes:

¿Qué se puede considerar como “JUSTIFICACIÓN IDONEA”? ¿Podríamos evaluar dicha justificación bajo los criterios de fuerza mayor y caso fortuito?, esto en atención a que a esta coordinación le han llegado comunicaciones de instructores solicitando el retiro de los procesos de capacitación motivados en aspectos relacionados con: el Instructor considera que el programa es demasiado riguroso para su nivel académico, falta de preparación por parte del Instructor, el programa no cumple con sus expectativas iniciales, o aspectos médicos sin el soporte correspondiente, entre otros.

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:

Resolución [526](#) de 2020 (mayo 14) por la cual se crea y se establece la conformación y funciones de los grupos internos de trabajo de la Dirección de Formación Profesional de la Dirección

General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA- artículos [8o](#) y [10](#)

Gestión y Autocontrol en el Proceso de Gestión del Talento Humano se encuentra contemplado el Formato Acta de Compromiso Capacitación Servidores Públicos – Instructores (Código GTH-F-136 – Versión 3- Fecha 2020-10-15- Plataforma Compromiso)

Código Civil - artículo [64](#)

ANÁLISIS JURÍDICO

1º. Mediante Resolución [526](#) de 2020 (mayo 14) se creó y se estableció la conformación y funciones de los grupos internos de trabajo de la Dirección de Formación Profesional de la Dirección General del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA.

En relación con los objetivos y funciones del Grupo "Escuela Nacional de Instructores -Rodolfo Martínez Tono", los artículos [8o](#) y [9o](#) de la Resolución 526 de 2020 establecen:

“ARTÍCULO [8o](#). OBJETIVO GRUPO ESCUELA NACIONAL DE INSTRUCTORES "RODOLFO MARTÍNEZ TONO". El Grupo Interno de Trabajo denominado "Escuela Nacional de Instructores -Rodolfo Martínez Tono" con cobertura nacional, tiene como objetivo proponer y desarrollar las estrategias, programas, procedimientos y medios de control para los diferentes procesos de: Formación, investigación, desarrollo profesional y gestión del conocimiento de los instructores.

“ARTÍCULO [10](#). FUNCIONES GRUPO ESCUELA NACIONAL DE INSTRUCTORES "RODOLFO MARTÍNEZ TONO". El Grupo interno de trabajo denominado "Escuela Nacional de Instructores "Rodolfo Martínez Tono", tendrá las siguientes funciones:

1. Proponer los programas, metodologías y modalidades de formación, para la actualización y/o capacitación permanente, que fortalezca las competencias técnicas, pedagógicas, básicas y transversales de los Instructores del Sena, en coordinación con el Grupo de Gestión Curricular, las coordinaciones académicas de los centros de Formación Profesional, la Secretaría General, la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas.
2. Coordinar con los Centros de Formación Profesional Integral y el Grupo de Ejecución a la Formación Profesional, el desarrollo y seguimiento al proceso de acompañamiento técnico-pedagógico que garanticen la calidad de la formación profesional.
3. Proponer las estrategias, procedimientos y medios de control para desarrollar los diferentes procesos de la Escuela Nacional de Instructores Rodolfo Martínez Tono como: Formación, investigación, desarrollo profesional y gestión de conocimiento.
4. Desarrollar en coordinación con el Grupo de Gestión Curricular los programas de formación, actualización y capacitación pedagógica y profesional, dirigida a los instructores de pedagogía y didáctica y coordinadores académicos...”.

2º. Dentro del Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol en el Proceso de Gestión del Talento

Humano se encuentra contemplado el Formato Acta de Compromiso Capacitación Servidores Públicos – Instructores (Código GTH-F-136 – Versión 3- Fecha 2020-10-15- Plataforma Compromiso) en la cual se establecen las obligaciones del Instructor beneficiario de la capacitación.

En el numeral 3 del Acta de Compromiso denominado “Sanciones por Incumplimiento” se señala:

“En caso de incumplimiento sin justificación idónea, el funcionario capacitado será sancionado de la siguiente manera:

3.1. No será objeto de capacitación durante los siguientes doce meses contados a partir de la fecha en que se genera el incumplimiento.

3.2. Deberá reintegrar el 100% del valor que la entidad invirtió para su participación.

3.3. Si el funcionario beneficiario de capacitación una vez iniciada la acción de capacitación desiste de su participación o se retira de la entidad deberá reintegrar el valor total de la inversión en que incurrió la entidad”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Sobre la frase “sin justificación idónea”, debemos recurrir a los significados que trae el Diccionario de la Lengua Española:

“Justificación

1. f. Acción y efecto de justificar.
2. f. Causa, motivo o razón que justifica.
3. f. Conformidad con lo justo.
4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa.
5. f. Prueba convincente de algo.

Justificar

1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos.

Idóneo,a

1. adj. Adecuado y apropiado para algo”.

(Diccionario de la Lengua Española – edición del Tricentenario, actualización 2020-
<https://dle.rae.es/>)

3º. Ahora debemos referirnos a los fenómenos jurídicos de la fuerza mayor y caso fortuito que se mencionan en su comunicación:

La fuerza mayor o el caso fortuito son circunstancias que la ley considera eximentes de responsabilidad en la medida en que se demuestra la ausencia de culpa de quien prueba haber sido afectado por un hecho o circunstancia imprevisto e irresistible.

Así, el artículo [64](#) del Código Civil sobre la fuerza mayor y el caso fortuito, establece:

“ARTICULO [64](#). <FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO>. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc”.

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia SC16932-2015 con ponencia del magistrado Álvaro Fernando García, expresó:

«En general, por fuerza mayor o caso fortuito debe entenderse 'el imprevisto que no es posible resistir, como el naufragio, el terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercido por un funcionario público, etc.' (Art. 1o Ley 95 de 1890); es claro que estos hechos o actos, u otros semejantes, que enuncia el legislador, requiere que sean imprevisibles o irresistibles, significando lo primero, un acontecer intempestivo, excepcional o sorpresivo; y lo segundo, imposible, fatal, inevitable de superar en sus consecuencias (CSJ SC, 2 dic. 1987, G.J. t. CLXXXVIII, pág. 332).

Es decir, ha de tratarse de fenómenos externos al sujeto cuyo comportamiento se analiza, que reúnan las características que de antaño estereotipan la figura, esto es, la imprevisibilidad (hechos súbitos, sorpresivos, insospechados, etc.) y la irresistibilidad (que los efectos del hecho no puedan ser exitosamente enfrentados o detenidos por una persona común) (CSJ SC, 31 ago. 2011, rad. 2006-02041-00).»

Las figuras jurídicas de la fuerza mayor o el caso fortuito, a la luz de lo previsto en el artículo [64](#) del Código Civil, pueden ejercitarse como causales eximentes de la responsabilidad en el evento del incumplimiento de obligaciones, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia. En tal virtud, la fuerza mayor corresponde a un acaecimiento externo a la actividad de quien produce el daño o el incumplimiento, cuyo criterio determinante es la irresistibilidad, al paso que el caso fortuito se identifica como el suceso interno que se da dentro del campo de actividad de quien produce el daño o genera el incumplimiento, caracterizado por la imprevisibilidad.

Así pues, en el caso que nos ocupa, se deberá alegar y además probar que el incumplimiento ocurrió por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito para que se considere como eximente de responsabilidad frente al cumplimiento de la capacitación.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo antes expuesto se encuentra que el Acta de Compromiso Capacitación Servidores Públicos – Instructores (Código GTH-F-136 - Plataforma Compromiso) establece unas sanciones para los Instructores que incumplan las obligaciones derivadas de la capacitación de la cual son beneficiarios.

En el Acta en mención se señala que en caso de incumplimiento sin justificación idónea, el funcionario capacitado será sancionado por las causales allí indicadas.

Según las definiciones antes citadas, al momento de imponer las impropriadamente denominadas sanciones, el servidor público responsable de imponerlas deberá evaluar de manera adecuada y apropiada, con base en el análisis de los elementos probatorios pertinentes, las circunstancias que dieron lugar al incumplimiento, que entre otras causas pudo haber ocurrido por circunstancias de

fuerza mayor o caso fortuito, pero que no necesariamente siempre serán éstas las que causaron el incumplimiento, dados los criterios de irresistibilidad e imprevisibilidad que las caracterizan, como antes quedó visto.

En consecuencia, consideramos que en cada caso particular se deberá evaluar y examinar las circunstancias que han llevado al retiro de Instructores de procesos de capacitación motivados por diversas causas, como programas demasiado rigurosos para el nivel académico del Instructor, falta de preparación por parte del Instructor, el programa no cumple con sus expectativas iniciales, o aspectos médicos sin el soporte correspondiente.

Estos factores deben evaluarse al momento de estructurar los procesos de capacitación, definiendo las calidades del Instructor y fijando reglas claras, como es el caso de los eventos o problemas de salud para lo cual el instructor deberá allegar el correspondiente certificado médico expedido por la EPS a la cual se encuentre afiliado.

En este orden ideas sugerimos que, conforme con las funciones previstas en la Resolución [526](#) de 2020, por parte del Grupo Escuela Nacional de Instructores “Rodolfo Martínez Tono” se revisen las estrategias, procedimientos y medios de control que conduzcan a la mejora de los diferentes procesos de capacitación, así como el acompañamiento técnico-pedagógico, teniendo en cuenta las experiencias de los instructores beneficiarios de dichos procesos, sin soslayar que el objetivo de la Escuela Nacional de Instructores a que se refiere el Acuerdo [006](#) de 2014 del Consejo Directivo del SENA es promover la excelencia de la docencia y eje principal de la política de mejoramiento de la calidad de la formación de la Entidad.

Finalmente, recomendamos se estudie la posibilidad de modificar el Formato del Acta de Compromiso de Capacitación de Instructores a que antes se hizo mención, en cuanto las sanciones que pueden imponerse a los servidores públicos sólo pueden ser definidas y establecidas en la ley en cumplimiento del principio de legalidad. Al respecto consideramos que el acta en lugar de hacer referencia a “la imposición de sanciones”, lo que podría es establecer cuáles son las obligaciones que asume el servidor público, en este caso, el Instructor, frente a la capacitación, que en caso de incumplimiento podría ser sancionado de conformidad con lo previsto en el Código Disciplinario Único o en la norma que lo sustituya o modifique.

En este sentido, y sin perjuicio de las sanciones consagradas en el Código Disciplinario Único, para la imposición de sanciones de carácter administrativo y pecuniario debe observarse lo dispuesto en artículo [3o](#) numeral 1 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé:

“ARTÍCULO [3o](#). PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de

legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (..)”

Así mismo, también sugerimos revisar y establecer las condiciones y requisitos para que el Instructor haga la devolución del valor de la capacitación en caso de retiro de la Entidad.

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)

