

CONCEPTO 23410 DE 2023

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Señor

Jaime Trejos Londoño

Instructor

Centro de Procesos Industriales y Construcción de la Regional Caldas

Correo electrónico: jtrejos@sena.edu.co

ASUNTO: Respuesta a radicado 7-2023-096703 sobre evaluación de desempeño

Mediante radicado 7-2023-096703 del 24 de abril de 2023, el Grupo de Conceptos y Producción Normativa recibió su solicitud en relación con unos formatos utilizados dentro del procedimiento de formación profesional y el proceso de evaluación del desempeño, junto con otras cuestiones, que concretó así:

“(…) envió anexo a esta solicitud los documentos en los que hago referencia que son exigidos por el CPIC de la Regional Caldas, no solo para el seguimiento la formación, sino para la evaluación de desempeño laboral, los mismos que no hacen parte de estos que la entidad tiene SIGA, y por ende no están en compromiso, como tampoco están aprobaos según lo manifestado por la misma Digeneral. // Adicionalmente, anexo la respuesta dada por la Dirección Regional como última instancia a la impugnación hecha sobre mi evaluación de desempeño laboral, por la misma circunstancia, y la cual fue estudiadas a la luz de los documentos que la subdirección mediante circular, la cual manifiesta los documentos y formatos que son obligatorios para esta actividad, y para la ejecución de la formación, sin tener en cuenta mi manifestación sobre los documentos para fin tiene el SENA y que son parte del sistema. // En mismo sentido, la no aplicación de las normas vigentes, que la entidad tiene para la formación en sus diferentes modalidades, imponiendo y violentando las mismas, para programar instructores, incluso programando primero contratistas y de requerirse a los instructores de planta.”

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

Decreto 249 de 2004, artículo [27](#).

Ley 909 de 2004, artículos [38](#), [40](#).

Ley 1437 de 2011, artículos [88](#), [91](#).

Acuerdo 7 de 2012, artículos [22](#), [27](#).

Resolución SENA [139](#) de 2019, por la cual se adopta transitoriamente el sistema tipo de evaluación de desempeño.

Resolución SENA [1658](#) de 2019, por la cual se modifica la Resolución SENA [139](#) de 2019.

Acuerdo CNSC-2018100000[6176](#) de 2018, anexo técnico.

Circular SENA [143](#) de 2019, sobre consultas y conceptos jurídicos.

Procedimiento Ejecución de la Formación Profesional Integral (GFPI-P-006)

Guía para desarrollar los procesos formativos (GFPI-G-013)

Procedimiento Evaluación del Desempeño para Funcionarios de Carrera Administrativa (GTH-P-002)

ANÁLISIS JURÍDICO

Mediante Circular [143](#) de 2019, la Dirección Jurídica impartió lineamientos para el trámite de consultas y conceptos jurídicos, y precisó, en la línea del alcance de este documento, que “el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa de la Dirección Jurídica del SENA no analiza ni resuelve casos particulares”. A esto agregó que “es necesario que las inquietudes sobre casos particulares se ventilen en primera instancia con la dependencia competente en el Centro de Formación, Regional, Área u Oficina de la Dirección General, con el fin de que se imparta la correspondiente orientación o asesoría sobre el asunto. En el evento en que la instancia competente no pueda absolver alguna duda sobre la interpretación o alcance de las normas internas aplicables al caso consultado, la instancia competente podrá formalizar la consulta (...) con el propósito de emitir un concepto general que les permita ilustrarse sobre el asunto y tomar la decisión que corresponda”.

En los antecedentes del presente asunto se encuentran documentada la Resolución No. 17-00360 de 2023, 'por la cual se resuelve un recurso de apelación interpuesto por el servidor público XXXXX contra la calificación de su desempeño laboral vigencia 2022-2023'. Así mismo, como se mencionará adelante, se encuentra que el Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional y el Subdirector del Centro de Formación, este último en respuesta a un derecho de petición, se han referido a los temas mencionados en la consulta.

En tales circunstancias, identificamos que el caso envuelve una situación particular, principalmente porque las cuestiones consultadas están relacionadas con argumentos expuestos durante el proceso de evaluación de desempeño, en el que se tuvo oportunidad de analizarlos. De esa forma, la actuación se concretó en un acto administrativo al que es aplicable la regla de “presunción de legalidad” establecida en el artículo [88](#) de la Ley 1437 de 2011, según la cual: “Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. De manera correspondiente, el artículo [91](#) de la misma Ley dispone que “salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.” Para el presente caso, la firmeza se produjo desde el día siguiente al de la notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.

Según lo anterior, se nos presenta para consulta una situación decidida y resuelta mediante acto

administrativo, cuya legalidad obliga a su cumplimiento. Por tanto, no es procedente un pronunciamiento del Grupo de Conceptos y Producción Normativa, pues implicaría un eventual juicio o revisión sobre el acto o sus fundamentos, para lo cual carecemos de competencia. Ante esto, la normativa prevé que el particular que crea lesionado algún derecho amparado en una norma jurídica, podrá acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en ejercicio de los medios de control de legalidad regulados en la ley citada.

No obstante, sin perjuicio de lo anterior, el Grupo de Conceptos y Producción Normativa se referirá en general a algunas situaciones documentadas en los anexos y expondrá algunas consideraciones sobre las “evidencias” dentro de los procesos formativos y para efectos de la evaluación del desempeño, reiterando que se exponen dentro del alcance de este documento.

1. En lo referente a la programación de instructores, entre los antecedentes se encuentran el derecho de petición interpuesto por el instructor con fecha del 17 de abril de 2023 y la respuesta dada por el Subdirector del Centro mediante radicado 17-9-2023-006190 del 20 de abril de 2023. Adicionalmente, con anterioridad a esta actuación, la coordinadora del Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional informó mediante correo electrónico del 25 de octubre de 2022: “Sobre los aspectos mencionados de programación de instructores que primero a los contratistas y luego a los de planta, estamos realizando las revisiones mensuales a este Centro sobre dicha programación para las alertas y observaciones pertinentes dado que la directriz es siempre primero los de planta.” De este modo, se encuentra que desde la Dirección de Formación Profesional y la Subdirección del Centro se han atendido comunicaciones del instructor sobre el asunto, conforme a las competencias que corresponde a cada una de esas instancias.

2. En lo relativo a “la respuesta dada por la Dirección Regional como última instancia a la impugnación” de la evaluación de desempeño, se dijo antes que se trata de un acto administrativo expedido en desarrollo de un proceso administrativo, que se presume legal. Por esa presunción y por la connotación particular del asunto, no es viable un pronunciamiento de nuestra parte sobre los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la resolución del recurso de apelación.

3. Frente a los documentos que adjunta a modo de formatos establecidos en el Centro de Formación para el seguimiento a la formación y que son utilizados para los efectos de la evaluación del desempeño, consideramos oportuno referirnos en términos generales al tema, únicamente con la finalidad de diferenciar y aclarar la noción de “evidencias” dentro del proceso de ejecución de la formación profesional y la de “evidencias” en la normativa en materia de evaluación de desempeño laboral, pues aunque estos términos coinciden, deben caracterizarse conforme a su respectivo propósito.

a. Evidencias en la ejecución de procesos formativos

En el “Procedimiento Ejecución de la Formación Profesional Integral” (GFPI-P-006) el “portafolio de evidencias” se define como una “herramienta para el instructor y el aprendiz, que reúne las evidencias de aprendizaje durante el proceso formativo y facilita el proceso de evaluación. Debe ser alimentado permanentemente de una forma organizada para afianzar el compromiso del aprendiz, registrando la trazabilidad de logros, avances y acciones de mejora.”

Para la gestión de este portafolio con la finalidad dada desde el procedimiento, este mismo informa que “el SENA brinda herramientas tecnológicas como apoyo a los procesos formativos, actualmente dispone de una plataforma para la gestión del aprendizaje, LMS por sus siglas en

inglés (Learning Management Systems LMS), donde el instructor puede organizar y desarrollar actividades de aprendizaje y llevar el registro del portafolio de evidencias.”

Se debe resaltar que en la fase '5. Orientar el desarrollo de las actividades de aprendizaje' del procedimiento, el portafolio de evidencias es tratado como “instrumento de autorregulación”. Según este, en el asesoramiento, orientación y acompañamiento permanente a los aprendices, el instructor debe informar “cómo debe ser administrado y cuáles serán los mecanismos de evaluación teniendo en cuenta que ésta es permanente y de carácter cualitativo”. Además, expresamente se menciona que “los resultados de aprendizaje son integradores de conocimientos y habilidades, su logro se tipifica en evidencias de conocimiento, actuación o desempeño y de producto, las cuales deben incluirse en el portafolio del aprendiz, según las actividades a desarrollar dispuestas en la guía de aprendizaje.”

En relación con la evaluación del aprendizaje, en la fase 6 del flujo expresamente se dice: “La emisión de los juicios de evaluación para establecer el logro de los resultados de aprendizaje, se realiza con base en la valoración de las evidencias de aprendizaje.”

Hasta este punto, es clara la relevancia de las evidencias para el proceso de formación, específicamente para la evaluación del aprendizaje, lo que justifica que el SENA disponga de medios tecnológicos para su registro, gestión y administración autorregulada, con cargo a responsabilidades del instructor y del propio aprendiz como partes fundamentales del proceso en el que estas se integran.

La 'Guía para desarrollar los procesos formativos' (GFPI-G-013), asociada al procedimiento que se ha mencionado, tiene el propósito de brindar elementos conceptuales para la comprensión de ese procedimiento y “orientar al instructor en la construcción de su portafolio de evidencias y el del aprendiz.”

En el numeral 6.5.1 la Guía señala que “a través del portafolio de evidencias el instructor registrará las evidencias de los procesos formativos desarrollados con los aprendices” y que este deberá contener: - Plan de trabajo concertado con el aprendiz para el desarrollo de la ruta de aprendizaje; - Guía de aprendizaje; - Formato acta con los planes de mejoramiento académicos para los aprendices que los requieran; - Formato planeación, seguimiento y evaluación (solo para instructores con seguimiento a etapa productiva); - Los registros de inasistencia, respecto a los cuales la Guía indica que se realizan en el aplicativo SOFIA Plus, a la vez que recomienda llevar lista de asistencia firmada en las sesiones presenciales con el fin de obtener evidencia del registro de inasistencia. En tal sentido, aunque no es obligatorio, al ser recomendable no es extraño que en un determinado Centro se utilice un registro de inasistencia a modo de evidencia.

En el punto 6.5.2 de la Guía, se detallan los contenidos que deben relacionarse en el portafolio de evidencias del aprendiz. Entre estos, se destaca que se incluyen la Guía de Aprendizaje y, aparte, las evidencias de aprendizaje descritas en ella, lo que indica que las evidencias pueden variar en la medida en que las guías de aprendizaje y los planes de trabajo impliquen concertarlas. De hecho, al referirse a la evaluación del aprendizaje, la Guía admite que “cuando las evidencias presentadas no permiten alcanzar el logro de los resultados de aprendizaje, el instructor acuerda con el aprendiz, mejorar o presentar nuevas evidencias de aprendizaje, según lo establecido en el reglamento del aprendiz SENA.” Al consultar el Acuerdo [7](#) de 2012, que contiene ese reglamento, se encuentra conforme a sus disposiciones, la posibilidad de que las evidencias sean pactadas en la ruta de aprendizaje. Así, por ejemplo, el artículo 22 relaciona los incumplimientos (justificado e injustificado), con la omisión en la entrega de evidencias de aprendizaje pactadas

en la ruta de aprendizaje y que el incumplimiento se evalúa de acuerdo con lo concertado entre el instructor y el aprendiz. De igual manera, el artículo 27 incluye entre las medidas formativas el “plan de mejoramiento académico” en el que se incluyen las evidencias que se deben presentar para evaluar el logro de los resultados de aprendizaje que no hayan sido alcanzados.

En ese sentido, por eficiencia en el logro de los propósitos para los que se ha establecido el portafolio de evidencias dentro del procedimiento de ejecución de la formación profesional, se puede considerar lógico que las evidencias no se limiten a las que estén formalizadas en la plataforma Compromiso dentro del Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol – SIGA. No obstante, se concuerda en que las evidencias para las que se hayan adoptado formatos en el SIGA, deben reportarse a través de ellos. Por lo demás, se tiene en cuenta que las Subdirecciones de Centros de Formación Profesional cumplen la función de “planear, programar, ejecutar, controlar y evaluar los procesos de formación profesional integral”, conforme al numeral 1 del artículo [27](#) del Decreto 249 de 2004, para cuyo cumplimiento observan los lineamientos que imparta la Dirección de Formación Profesional.

b. Evidencias en la evaluación del desempeño laboral

La Ley [909](#) de 2004 expidió normas que regulan el empleo público y la carrera administrativa, entre ellas las referidas a la evaluación del desempeño. Al respecto señala que “el desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa deberá ser evaluado y calificado con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. A tal efecto, los instrumentos para la evaluación y calificación del desempeño de los empleados se diseñarán en función de las metas institucionales.” (art. [38](#))

Por otra parte, en el artículo [40](#) la Ley dispone respecto a los 'Instrumentos de evaluación', que “las entidades desarrollarán sus sistemas de evaluación del desempeño y los presentará para aprobación de esta Comisión. (...) La Comisión Nacional del Servicio Civil desarrollará un sistema de evaluación del desempeño como sistema tipo, que deberá ser adoptado por las entidades mientras desarrollan sus propios sistemas.”

El SENA expidió la Resolución [139](#) de 2019, posteriormente modificada por la Resolución [1658](#) de 2019, con la finalidad de adoptar el Sistema Tipo de Evaluación del Desempeño Laboral establecido en el Acuerdo CNSC-2018100000[6176](#) de 2018 de la Comisión Nacional del Servicio Civil, mientras que se construye, valida y adopta el sistema propio de evaluación del desempeño laboral.

El Acuerdo CNSC [6176](#) de 2018 define en el anexo técnico que “(...) la calificación corresponde a la asignación del porcentaje alcanzado por el evaluado, conforme a las evidencias que dan cuenta de su desempeño y comportamiento” y que las 'evidencias' son “los elementos que permiten establecer de manera objetiva, equitativa y transparente el avance, cumplimiento o incumplimiento de los compromisos que se han generado durante el período de evaluación.”

Por otra parte, indica que es obligación de los evaluados y evaluadores participar activamente en las diferentes fases del proceso de evaluación del desempeño laboral, entre ellas, la concertación de compromisos y la presentación de evidencias que se generen durante el período de evaluación. Para estos efectos, en la fase de seguimiento del proceso de evaluación, el Acuerdo admite tener en cuenta “las evidencias que sean aportadas por el evaluador, evaluado o un tercero sobre el desarrollo de los compromisos concertados.”

Dentro del procedimiento “Evaluación del Desempeño para Funcionarios de Carrera Administrativa – Evaluación anual u ordinaria” (GTH-P-002), el SENA adoptó estos criterios, previendo que “la evaluación del desempeño laboral debe ser objetiva e imparcial basada en la valoración de las evidencias que aporte el evaluado, el evaluador o terceros” y que “es responsabilidad directa de los evaluadores y evaluados el cumplimiento de las fases contenidas en el Sistema Tipo en los términos y condiciones señaladas por la Comisión Nacional de Servicio Civil.”

En estos términos, se puede observar que las evidencias constituyen las pruebas para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos concertados, resaltando la importancia de que estos se realicen de manera objetiva, equitativa y transparente. En esa línea, las normas establecen que el evaluador y el evaluado tienen la obligación de participar activamente en las diferentes fases del proceso, entre las que se encuentran la concertación de compromisos y la presentación de evidencias, aunque en el contexto del Acuerdo, respecto de las evidencias se prevé la posibilidad de que sean aportadas por un tercero.

Ahora bien, de estos documentos se infiere que las evidencias para la evaluación del desempeño laboral se definen en función de los compromisos concertados, a modo de productos o resultados, pues el Acuerdo establece que “en la primera fase, evaluado y evaluador deberán concertar los compromisos (...). Los compromisos a concertar son: i) Funcionales: son los resultados, productos o servicios susceptible de ser medidos y verificados, que deberá cumplir el servidor en el período de evaluación respectivo, de conformidad con los plazos y condiciones establecidas en la fase de concertación.”

En la medida en que las evidencias se definen a partir de los compromisos concertados, en el contexto normativo se exige que sean susceptibles de medición y verificación, lo que hace necesaria su documentación. En nuestro criterio, con base en la norma se puede afirmar que las evidencias pueden documentarse del modo en que se haya concertado, y que la norma no impone a los evaluadores y evaluados un soporte material o tipo documental en particular. En esa línea, no se puede concluir que las evidencias sean válidas solo si reposan en formatos adoptados por la entidad en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol, sino que pueden admitirse como evidencia, cualquier elemento que sirva al propósito de valor objetivamente el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos concertados.

Por último, en los antecedentes se observa que sobre este tema se ha pronunciado el Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional, estando en la Secretaría General la competencia para dictar lineamientos al respecto, pues de conformidad con el numeral 15 del artículo [9](#) del Decreto 249 de 2004, le corresponde “ejecutar los planes de evaluación, certificación y de gestión de competencias de los servidores públicos vinculados al SENA, de acuerdo con la reglamentación que al efecto se adopte, sin perjuicio de los concursos para la selección y los procesos de evaluación del desempeño propios de la carrera administrativa.”

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que la consulta se refiere a un caso particular que se refiere a asuntos expuestos durante el proceso de evaluación de desempeño, que se concretó en un acto administrativo (Resolución No. 17-00360 de 2023), actualmente en firme, vinculante y obligatorio, pues se presume legal salvo que sea anulado o suspendido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por tanto, no es procedente un pronunciamiento del Grupo de Conceptos y Producción Normativa, pues implicaría un eventual juicio o revisión sobre el acto o

sus fundamentos, para lo cual carecemos de competencia. Ante esto, la normativa prevé que el particular que crea lesionado algún derecho amparado en una norma jurídica, podrá acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en ejercicio de los medios de control de legalidad regulados en la ley citada.

No obstante, en relación con las normas y procedimientos en materia de ejecución de la formación profesional y de evaluación del desempeño, en este documento se exponen los criterios conforme a los cuales pueden diferenciarse las evidencias en el proceso de aprendizaje y las evidencias en el proceso de evaluación del desempeño laboral, y las razones por las que puede considerarse que, en ambos casos, su documentación no se limita a los formatos o tipos documentales adoptados en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol.

Cordialmente,

GLORIA ACOSTA CONTRERAS

Coordinadora Grupo de Conceptos 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)

