

CONCEPTO 43326 DE 2022

(junio 24)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

Doctrina Concordante

Concepto SENA [50253](#) de 2022

Solución participan varios sectores y cuya formulación es coordinada y materializada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Decreto 627 de 1974.

El citado Consejo coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en las diferentes sesiones.

En la práctica, los temas en materia económica se discuten por el CONPES ECONÓMICO del que hacen los ministros de Relaciones Exteriores; Hacienda; Agricultura; Industria, Comercio y Turismo; Protección Social; Transporte; Medio Ambiente; y Cultura. Además por el Director de Planeación Nacional, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como por el Director de Asuntos para las Comunidades Étnicas del Ministerio del Interior, y el Consejero Presidencial para la Equidad de la Mujer y los temas CONPES SOCIALES se discuten en el Conpes Social, conformado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Salud, Educación, Agricultura, Transporte, Trabajo y Seguridad Social y Desarrollo Económico, el Secretario General de la Presidencia y el Director del Departamento Nacional de Planeación. Artículo 26 del decreto 2132 de 1992

Los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el CONPES y en este sentido constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales.

El DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES y como máximo órgano encargado de la planeación nacional, debe liderar la elaboración y el seguimiento de los documentos CONPES, y presentarlos al Consejo para su aprobación.

Ahora bien, para el caso objeto de análisis, los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones tal como lo señala la H. Corte Constitucional en su Sentencia C-105 de 2016, corte constitucional, Referencia: expediente D-10931 (M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO): “(...) 65. Por otro lado, no es válida la afirmación del demandante, quien sugiere que el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES debe proferir una aprobación de cada uno de los puntos que componen el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo para que éste sea posteriormente puesto a consideración del Congreso de la República. No puede perderse de vista que de acuerdo con lo consagrado en el artículo [340](#) de la Constitución Política, el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES es un órgano consultivo, y por

lo tanto, sus decisiones no son jurídicamente vinculantes para el Gobierno Nacional, quien está facultado para realizar modificaciones al proyecto, incluso en la fase del trámite legislativo. Ahora bien, el hecho de que las decisiones proferidas por el CONPES no sean jurídicamente vinculantes, no implica un desconocimiento de la exigencia de garantizar su participación en la etapa previa de elaboración del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.” (Se subraya y negrilla fuera de texto).

Ahora bien, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, como establecimiento público del orden nacional y en ejercicio de su autonomía tal como lo consagra el artículo [1](#) de la Ley 119 de 1994, tomo la decisión de aplicar o referenciar los lineamientos dados en un documento CONPES, para plasmarlos en un documento denominado Circular; para ello en su momento se debió revisar en el entorno de su expedición, las consecuencias y responsabilidad a futuro con su aplicabilidad; tal como lo trae la Ley [489](#) de 1998, al expedir el acto administrativo.

Como quiera que la Dirección de Formación Profesional al expedir el documento denominado Circular [60](#) de 2022 relacionado con “Lineamientos para la implementación de las actividades de Orientación Vocacional en el marco del Documento CONPES [3866](#) del 2016”, la cual deberá estar precedida de una justificación o memoria justificativa que en su momento sirvió de apoyo para su expedición; sin embargo atendiendo una solicitud externa, se deberá revisar por parte de dicha dirección, si se mantienen los presupuestos que originaron su expedición, para efectos de aclararla, modificarla o finalmente dejarla sin efectos.

Ahora bien el término “circular” entendido como el documento emitido por la Dirección de Formación Profesional con la finalidad de transmitir instrucciones y decisiones y así mismo, tiene el carácter de obligatorias para los subordinados, en donde se expresa un criterio jurídico o interpretación; sin embargo, se debe tener presente que este tipo de circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa, si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues si se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial, caso que debe revisar la Dirección que emitió la citada circular.

Para el caso CONPES es una herramienta para formulación e implementación de orientaciones, que no es vinculante, que se aplica por las entidades para cumplir metas, pero si dicho documento es adoptado posteriormente por acto administrativo, “se desnaturalizaría el sentido histórico de su creación, evolución y alcance de las competencias y funciones que le han sido otorgadas por el legislador”. Lo anterior, como consecuencia de desgaste para la administración pública y no se actuaría bajo los principios que rigen la función administrativa dispuestos en el artículo [209](#) de la Constitución Política.

En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Si bien es cierto, el CONPES no tiene efecto vinculante como se mencionó anteriormente, también lo es, que dichos documentos no eximen a las entidades del Gobierno Nacional a desamparar las recomendaciones que se realizan en aras de mejorar la competitividad y contribuir a la transformación productiva del país, tal como es mencionado en el MANUAL METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS CONPES versión 2021.

Finalmente, como quiera que los documentos CONPES no son vinculantes, más sus

lineamientos no eximen a las entidades a desamparar las recomendaciones que se realizan en aras de mejorar la competitividad y contribuir a la transformación productiva del país, siempre y cuando se den los presupuestos al interior de la entidad para su aplicabilidad.

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,

GLORIA ACOSTA CONTRERAS

Coordinadora

Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

Dirección Jurídica Dirección General



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)

