

CONCEPTO 73229 DE 2021

(septiembre 20)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

## SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: Director del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo  
DE: Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, 1-0014  
ASUNTO: Concepto Jurídico participación comité operativo programa saber hacer Valer-  
Ministerio del Trabajo.

En atención a su solicitud radicada 01-9-2021-070448 del 8 de septiembre del presente año, mediante el cual solicita concepto jurídico para determinar si es viable que la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el trabajo haga parte del Comité Técnico Operativo del operador del contrato que administrará los recursos del programa Saber Hacer Vale a cargo del Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta que dicha dirección ha participado en la estructura del Programa en comento, al respecto de manera comedida le informo.

En su solicitud de consulta precisa lo siguiente:

me permito manifestarle que la Dirección de Sistema Nacional de Formación para el Trabajo ha venido apoyando al Ministerio del Trabajo en la estructuración del programa “Saber hacer vale” que tiene como objetivo, diseñar e implementar una ruta para la población nacional y migrante, que favorezca la valoración, reconocimiento y el fortalecimiento de sus competencias, de forma tal que se facilite su acceso al mercado de trabajo.

Los recursos del programa son del Ministerio del Trabajo, conseguidos a través de un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo y de cooperación internacional de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza (SECO).

Por lo anterior, el Ministerio del Trabajo se encuentra adelantando la contratación de un operador que será la entidad encargada de la administración de los recursos del programa y de desarrollar el proceso operativo acorde a lo establecido en el manual que se anexa.

Igualmente, el Manual Operativo contempla la creación de un Comité Técnico Operativo del Programa Saber Hacer Vale, que será el encargado de direccionar la ejecución de todas las actividades administrativas, técnicas y de seguimiento del Programa. Estará conformado por tres (3) delegados del Ministerio del Trabajo, dos (2) del SENA y dos (2) delegados por parte del operador del programa y tendrá entre otras, las siguientes funciones:

1. Avalar y hacer seguimiento a las actividades de divulgación del programa.
2. Apoyar al Ministerio del Trabajo en el seguimiento y monitoreo al desarrollo del programa basados en los informes presentados por el operador y presentar propuestas de ajustes y modificaciones que sean necesarias para la correcta operación del mismo.

3. Aprobar el listado de candidatos para obtener los incentivos del programa, basados en la información presentada por el operador.
4. Avalar las hojas de vida del talento humano a contratar por el operador para el desarrollo del programa.
5. Recomendar modificaciones y ajustes al presupuesto del programa según la ejecución del mismo.
6. Revisar y validar los productos presentados por el operador con el fin de proceder a los pagos previstos contractualmente.
7. Realizar las demás actividades necesarias para el correcto desarrollo del programa.

Teniendo en cuenta las funciones que debe hacer ese Comité, de manera atenta solicito su concepto desde el punto de vista jurídico, para poder determinar si desde la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo podemos participar de esas decisiones que se plantean en el Manual Operativo.

#### 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:

Ley 1955 de 2019 artículo [194](#).

Ley 489 de 1998, artículo [6](#), [70](#)

Ley 80 de 1993 artículo [26](#)

Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, artículo [2.2.6.3.20](#)

Decreto 4108 de 2011 artículos [2](#) y [18](#).

Conpes 3974 de 2019

#### ANÁLISIS JURÍDICO

La ley 1955 de 2019 en su artículo [194](#), crea el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)

como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país y fija como componentes del Sistema el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

Como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo el cual se estructurará por niveles de acuerdo a las necesidades del sector productivo y podrá ser oferente el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

Además, la estructura del Subsistema de Formación para el Trabajo será definida por el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo, de acuerdo con sus competencias, pero en lo concerniente a la reglamentar la oferta y los niveles del ETDH como las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales será reglamentado por el Ministerio del Trabajo.

Por otra parte, el Decreto 4108 de 2011 en el artículo [2](#), señala las funciones del Ministerio del Trabajo, entre otras la de “5. Formular, dirigir y evaluar las políticas y lineamientos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación del capital humano, en coordinación con otras entidades competentes”

El artículo [18](#) del Decreto 4108 de 2011 le asigna a la Dirección de Movilidad y formación para el Trabajo las funciones de “1. Proponer los lineamientos de política e implementar y evaluar planes y programas que permitan mejorar la calidad y tamaño de la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en coordinación con las entidades del Sector y con el Ministerio de Educación Nacional. 2. Proponer los lineamientos para el desarrollo, adopción, consolidación y actualización de las competencias laborales de los trabajadores. 7. Proponer los lineamientos de política para el desarrollo, adaptación y actualización técnica de la Clasificación Nacional de Ocupaciones y el Marco Nacional de Cualificaciones, en coordinación con las entidades competentes. (...) 9. Proponer la política que permita el reconocimiento y validez internacional de las certificaciones de competencias laborales, y la conformación de un sistema de certificación de competencias laborales. 12. Proponer los mecanismos para implementar la política, planes y programas en materia de migraciones laborales y temporales, y el adecuado tratamiento, respeto y acogida integral de los trabajadores migrantes y sus familias. 14. Canalizar, gestionar, hacer seguimiento y controlar las ofertas de empleo para la contratación de trabajadores en el exterior y de extranjeros en el país, en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y demás actores que ejercen la intermediación laboral. “

En concordancia con el Conpes 3974 de 2019, destinado para financiar el programa para

fortalecer políticas de empleo, señala que “en el cumplimiento de sus funciones y objetivos, y como lo establece el Decreto [1072](#) de 2015, el Ministerio del Trabajo es responsable del desarrollo de políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones. Por tal motivo, el Ministerio del Trabajo ha diseñado e implementado diferentes políticas activas y pasivas del mercado laboral”

Por lo tanto, el Ministerio del Trabajo en cumplimiento de sus competencias debe fijar los lineamientos de política para la formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales en coordinación con las entidades competentes.

Por otra parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, es un establecimiento Público de orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y con autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Trabajo y tiene como misión[1] cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país y tiene como objetivo el apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral. [2]

Así mismo el artículo [2.2.6.3.20](#) del Decreto 1072 del 26 de mayo de 2015, el cual dispone: “ARTÍCULO [2.2.6.3.20](#). CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES. El Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales.

Es así como el SENA cumple con la función de regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales del talento humano y así contribuir a su empleabilidad e inmersión en el mercado laboral; funciones que lidera la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo [12](#)[3] del Decreto 249 de 2004.

Por otra parte el Programa de Certificación y Capacitación para Población Nacional y Migrante “Saber Hacer Vale”, es una iniciativa del Ministerio del Trabajo que tiene como objetivo, diseñar e implementar una ruta para la población nacional y migrante, que favorezca la valoración, reconocimiento y el fortalecimiento de sus competencias, de forma tal que se facilite su acceso al mercado de trabajo el cual incluye la participación del SENA en el desarrollo de las etapas para la implementación del programa, a saber: capacitar y apoyar el proceso de registro e inscripción en la plataforma del SENA, vinculación de las personas certificadas con la agencia pública de empleo del SENA, proponer personas que puedan participar en el proceso de selección de evaluadores de competencias, capacitadores, formadores de evaluación del programa, ejecutar el proceso de evaluación y certificación de competencias laborales de acuerdo con la metodología establecida por la entidad en los evaluadores contratados por el operador y delegar una persona de la entidad para que participe en el comité operativo del programa.

A su vez, el numeral 2.7 del manual operativo del programa establece como responsables

directos del programa, al Ministerio del Trabajo, SENA y operador, en los siguientes puntos:

El Ministerio de Trabajo debe formular, evaluar y hacer seguimiento al programa, realizar la supervisión del contrato, el monitoreo y evaluación del programa según el reglamento operativo y delegar a las personas por parte de la entidad para el comité técnico operativo del programa.

El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA será responsable de los programas de evaluación y certificación de competencias y de trabajar de manera articulada con el Ministerio del Trabajo.

El Operador que estará a cargo de un tercero contratado para tal fin responderá por la operatividad, logística y ejecución de los recursos, y designará las personas al comité técnico operativo del programa; trabajar articuladamente con el SENA en la implementación del programa y sus requerimientos de acuerdo con el manual operativo y lineamientos de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo.

En concordancia con el numeral 2.8. comité Técnico Operativo el cual se encargará de direccionar la ejecución de todas las actividades administrativas, técnicas y seguimiento del programa y estará compuesto por 3 delegados del Ministerio de Trabajo, dos del Sena y dos delegados por parte del operador y tendrá como funciones:

1. Avalar y hacer seguimiento a las actividades de divulgación del programa
2. Apoyar al Ministerio del Trabajo en el seguimiento y monitoreo al desarrollo del programa basados en los informes presentados por el operador y presentar propuestas de ajustes y modificaciones que sean necesarias para la correcta operación del mismo.
3. Aprobar el listado de candidatos para obtener los incentivos del programa, basados en la información presentada por el operador.
4. Avalara las hojas de vida del talento humano a contratar por el operador para el desarrollo del programa
5. Recomendar modificaciones y ajustes al presupuesto del programa según la ejecución del mismo
6. Revisar y validar los productos presentados por el operador con el fin de proceder a los pagos previstos contractualmente.
7. Realizar las demás actividades necesarias para el correcto desarrollo del programa.”

El artículo [26](#) de la Ley 80 de 1993, sobre el principio de responsabilidad, señala que “1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...) 5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma. “

Por otra parte, en el Manual operativo se observa que el Ministerio del Trabajo es quien realizará la supervisión del contrato del operador.

Ahora bien, el artículo [6](#) de la Ley 489 de 1998, “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional”, con relación al principio de la coordinación y colaboración como principio de la función administrativa, establece lo siguiente: “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”

Al respecto es preciso señalar que el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA desarrolla sus funciones con autonomía administrativa conforme a lo dispuesto en la ley y sus estatutos internos, tal como lo señala el artículo [70](#) de la Ley 489 de 1998.

De conformidad con lo expuesto, se considera que el SENA podría continuar trabajando de manera articulada con el Ministerio realizando el acompañamiento técnico y por ende hacer parte del comité técnico operativo, aclarando que dicha participación debe realizarse de acuerdo a nuestras competencias sin hacer parte de las instancias decisorias o ejecutoras del programa, considerando que podría estar actuando por fuera de las facultades que la Ley establece para esta entidad, de acuerdo con su misionalidad y funciones.

Lo anterior toda vez que, la entidad no cuenta con la competencia para hacer recomendaciones o ajustes al presupuesto del programa según la ejecución del mismo, pues los recursos son del Ministerio del Trabajo, obtenidos a través de un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo y de cooperación internacional de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos del Gobierno de Suiza (SECO) y es dicha entidad quien tendría la competencia para hacer cualquier ajuste o modificación frente al presupuesto del programa. El SENA podría solo realizar recomendaciones sujetas a la decisión del Ministerio

Por último se considera necesario de acuerdo con lo expuesto se revisen algunas de las funciones que se le asignan al comité operativo, puesto que se considera que algunas son de competencia del supervisor, como por ejemplo la validación de los productos presentados por el operador y otras funciones por el contrario corresponden exclusivamente al operador del contrato quien debe responder por la operatividad, logística y ejecución de los recursos, en consecuencia, se sugiere delimitar claramente las funciones de cada parte a fin de evitar cualquier conflicto de

competencias o los que pudieran generarse ante un eventual incumplimiento del operador.

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,

Martha Bibiana Lozano Medina

Coordinadora 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)

