

CONCEPTO 81565 DE 2021

(octubre 13)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

## SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: Director Regional Caquetá  
DE: -Coordinadora Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014  
ASUNTO: Concepto vigencia Guía apoyos socioeconómicos Aprendices SENA -

Mediante comunicación electrónica radicada con el número 18-9-2021-001721 solicita colaboración para aclarar el alcance de la guía de apoyos socioeconómicos GFPI-G-007 V. 08 publicada el 23 de agosto de 2021 en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol - SIGA, de acuerdo con lo siguiente:

“La nueva guía de apoyos socioeconómicos GFPI-G-007 V.08 en el ítem 8.9 Deberes de los aprendices beneficiarios - punto séptimo: especifica que aquellos aprendices que sean beneficiarios del programa de apoyos de sostenimiento deberán participar en mínimo un taller mensual que se programa en el marco de la ejecución del plan de acción de Bienestar al Aprendiz o adelantar un plan de actividades el cual se podrá desarrollar en una de las áreas contempladas allí, teniendo en cuenta que la intensidad horaria no podrá ser superior a 20 horas. Es importante tener en cuenta que, en el centro de formación de las convocatorias I y II de 2021 de apoyos de sostenimiento regular (adjudicados en marzo y junio respectivamente) los aprendices se encuentran ejecutando un plan de actividades en áreas administrativas, esto para el caso de las formaciones tipo administrativo y para el caso de las formaciones tipo agropecuarias se encuentran desarrollando un plan de actividades en su proceso formativo.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, se hace necesario que se aclare si lo estipulado en la nueva guía aplica para todas las convocatorias realizadas en la vigencia 2021, o solo a partir de la convocatoria III-2021, pues según la normatividad que ampara todos los aprendices beneficiarios del programa de apoyos de sostenimiento para esta vigencia en el artículo [10o](#) Obligaciones de los Aprendices de la resolución 1-587 de 2020 especifica que la Dirección de Formación Profesional determinará las obligaciones de los aprendices beneficiarios y las publicará para la divulgación por parte de los Centros de Formación, es decir, se interpreta que al modificar la Guía de Apoyos Socioeconómicos los aprendices de las anteriores convocatorias se pueden acoger a las dos opciones: taller con Bienestar o plan de actividades.

Adicionalmente, como se evidencia en la guía de apoyos socioeconómicos GFPI-G-007 V.08 en el ítem: 8.8 Trámites de desembolsos punto tercero: se debe emitir una resolución mensual de pagos en la que se notifique a los aprendices que cumplen con requisitos para el desembolso mensual. Documento en el cual se plasma la normatividad vigente en este caso la guía de apoyos socioeconómicos GFPI-G-007 V.08 situación que generaría que un aprendiz pueda realizar algún reclamo por no presentarle las opciones de desarrollo de sus obligaciones tal y como se encuentran plasmados en la guía”.

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

Ley [789](#) de 2002 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” - artículo [41](#)

Decreto 1072 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo” - artículo [2.2.6.3.34](#).

Acuerdo [8](#) de 2009 por medio del cual se reglamentó el monto de los apoyos de sostenimiento

Resolución 1-[1399](#) de 2021 (17 de agosto) por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Bienestar del Aprendiz del SENA.

Guía de Apoyos Socioeconómicos (Código GFPI- G – 007 – Versión 09 de 2021-09-03)

Concepto del 7 de septiembre de 2000, radicado con el número 1294 - Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

## ANÁLISIS

### 1. APOYO DE SOSTENIMIENTO APRENDICES SENA

La Ley [789](#) de 2002 “Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo” dispuso en su artículo [41](#):

“ARTÍCULO 41. APOYO DE SOSTENIMIENTO. El SENA destinará el 20% de los recaudos generados por la sustitución de la cuota de aprendizaje en dinero que se refiere el artículo [34](#) de la presente Ley, a la cuenta "Apoyos de sostenimiento del presupuesto general de la entidad", y con las siguientes destinaciones específicas:

a) Apoyo de sostenimiento durante las fases lectiva y práctica de los estudiantes del SENA que cumplan los criterios de rendimiento académico y pertenezcan a estratos 1 y 2;...”

PARÁGRAFO. El Consejo Directivo Nacional del SENA reglamentará tanto el monto de los apoyos a conceder, la distribución en estos diversos conceptos, así como los criterios que permitan la operación de las condiciones antes establecidas para gozar de los mismos”.

El Decreto [1072](#) de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”, compiló entre otras normas el Decreto [4690](#) de 2005, el cual había reglamentado el artículo [41](#) de la Ley 489 de 2002.

Así, sobre el apoyo de sostenimiento, el Decreto [1072](#) de 2015 dispone:

“ARTÍCULO [2.2.6.3.34](#). APOYO DE SOSTENIMIENTO. El Servicio Nacional de Aprendizaje, (SENA), otorgará apoyo de sostenimiento a sus alumnos pertenecientes a los estratos 1 y 2, durante las fases lectiva y práctica, siempre y cuando no hayan suscrito contrato de aprendizaje y formulen su plan de negocios, el cual debe ser coherente con su programa de estudios”.

En armonía con el párrafo del artículo [41](#) de la Ley 789 de 2002, el Consejo Directivo del SENA expidió el Acuerdo [8](#) de 2009 por medio del cual se reglamentó el monto de los apoyos de sostenimiento, su distribución y los criterios que permiten la operación de las condiciones para gozar de los mismos, los cuales tienen como finalidad contribuir a sufragar durante el proceso de aprendizaje los gastos básicos del aprendiz Sena perteneciente a los estratos 1 y 2, que no haya suscrito contrato de aprendizaje y formule su plan de negocio, el cual debe ser coherente con su programa de formación.

## 2. APOYO DE SOSTENIMIENTO PARA PROGRAMAS FIC (Fondo para la Industria de la Construcción)

Conforme con lo establecido en el artículo [6](#) del Decreto ley 2375 de 1974, el artículo [1](#) del Decreto 1047 de 1983 y el artículo [32](#) de la Ley 789 de 2002, la industria de la construcción está exonerada de la obligación de contratar aprendices, creándose el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción -FIC, al cual los empleadores de este ramo deben contribuir mensualmente con una suma igual a un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada cuarenta (40) trabajadores que laboren bajo sus órdenes y proporcionalmente por fracción de cuarenta (40).

Acorde con lo anterior, por parte del Director General del SENA se expidió la Resolución 1-[2000](#) de 2019 “Por medio de la cual se regulan aspectos relacionados con el funcionamiento del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción del SENA FIC, se modifican los artículos [11](#), [12](#), [13](#) y [14](#) de la Resolución 1449 de 2012, y se derogan las Resoluciones [621](#) de 2013 y [360](#) de 2014”, en cuyo artículo [2o](#) se establecen los requisitos para ser seleccionado como beneficiario del apoyo de sostenimiento para programas FIC.

## 3. APOYOS SOCIO ECONÓMICOS

Como antes quedó visto, de conformidad con lo previsto en la Ley [789](#) de 2002 y en el Decreto [1072](#) de 2015 los aprendices del SENA reciben el denominado apoyo de sostenimiento y apoyo de sostenimiento FIC.

También los aprendices SENA reciben Apoyos Socioeconómicos, tales como Apoyo de Transporte, Apoyo de Alimentación, Centros de Convivencia y Apoyo para medios tecnológicos que se enmarcan en el Plan Nacional de Bienestar del Aprendiz del SENA, adoptado mediante Resolución 1-[1399](#) de 2021 (17 de agosto), en armonía con el Plan de Acción del SENA.

En el anexo técnico que forma parte integral de la Resolución 1-[1399](#) de 2021, se establecieron los “Objetivos estratégicos del Plan Nacional Integral de Bienestar al Aprendiz”, en cuyo “Objetivo estratégico 2” se observa:

“Objetivo estratégico 2: Incentivar al aprendiz en su proceso de formación profesional integral

mediante la implementación de un programa de estímulos que se materializa en los objetivos operativos descritos.

Con este objetivo se busca lograr que los aprendices vean en los estímulos que entrega el SENA, un reconocimiento a su esfuerzo en el proceso formativo y un impulso para la excelencia.

La excelencia será entendida como la permanencia y certificación en su proceso formativo”.

A continuación, se describen las acciones previstas asociadas a los objetivos operativos del objetivo estratégico 2 para “Asignar apoyos socioeconómicos para aprendices en situación de vulnerabilidad social e inseguridad económica como medio para promover su excelencia académica, human y en línea con la misionalidad de la Dirección de Formación

Adjudicar apoyos de Sostenimiento regulares y FIC según procedimiento establecido y de acuerdo con la normatividad vigente

Adjudicar cupos en internado- centro de convivencia FIC según procedimiento establecido y de acuerdo con la normatividad vigente

Adjudicar cupos de transporte de acuerdo con la normatividad vigente y el procedimiento que establezca la Dirección de Formación Profesional

Adjudicar cupos de alimentación según procedimiento establecido y de acuerdo con la normatividad vigente.

Adjudicar apoyos para medios tecnológicos de acuerdo con la normatividad vigente y el procedimiento que establezca la Dirección de Formación Profesional...”

Pues bien, la Guía de Apoyos Socioeconómicos (Código GFPI- G – 007 – Versión 09, Fecha: 2021-09-03) actualmente vigente, brinda orientaciones de la operación de los apoyos socioeconómicos que se encuentra en la plataforma Compromiso establece los procedimientos para la entrega de los apoyos socioeconómicos previstos en el objetivo estratégico 2 del Plan Nacional Integral de Bienestar al Aprendiz.

La Guía de Apoyos Socioeconómicos (Código GFPI- G – 007 – Versión 09 de 2021-09-03) contempla entre otros los siguientes apoyos por parte del SENA:

Apoyo de Sostenimiento regular, Apoyo de Sostenimiento FIC, Apoyo de Transporte, Apoyo de Alimentación (apoyo de alimentación ocasional, apoyo de hidratación, apoyo de alimentación de centros de convivencia, apoyo de alimentación en situaciones especiales, apoyo de alimentación temporal) y Apoyo para medios tecnológicos.

El numeral 7.4. de la Guía de Apoyos Socioeconómicos dispone que los aprendices del SENA que se postulan para recibir apoyos socioeconómicos deben cumplir los requisitos exigidos para cada apoyo. Así mismo, dicha Guía señala que los apoyos socioeconómicos serán asignados mediante acto administrativo, y a partir de su publicación los aprendices tendrán derecho a los referidos apoyos.

El numeral 7.11 de la Guía establece que “El centro de formación deberá adelantar un encuentro con lo aprendices beneficiarios para informarles de su designación, del propósito del apoyo y su adecuado uso, así como de los compromisos adquiridos. Se debe levantar acta que soporte el encuentro y los puntos tratados, esta debe ir respaldada por el listado de asistencia que deben firmar los participantes”.

Sobre los “Deberes de los aprendices beneficiarios” del Apoyo de Sostenimiento Regular, el numeral 8.9. *ibidem* prevé:

“A partir del momento en que los aprendices resulten adjudicados con el Apoyo de Sostenimiento el centro de formación deberá solicitar al aprendiz suscribir acta de compromiso donde acepta cumplir los siguientes deberes:

(...)

Participar en mínimo un taller mensual que se programe en el marco de la ejecución del plan de acción de bienestar al aprendiz o adelantar durante el período en que es beneficiario en su apoyo de sostenimiento (1) un plan de actividades con el centro de formación que podrá ser adelantado en las siguientes áreas, planes y/o proyectos:

- Apoyo al programa de integración en la Educación Media.
- Apoyo al Plan de Bienestar de Aprendices.
- Apoyo a proyectos de emprendimiento.
- Apoyo a los proyectos de formación – producción.
- Apoyo a programas de formación virtual.
- Apoyo para el alistamiento y desarrollo de competencias WorldSkills.
- Apoyo a áreas administrativas.
- Apoyo a proyectos de responsabilidad social que adelante el Centro de Formación.

El plan de actividades deberá ser elaborado junto con el responsable del área, plan o proyecto, elegido por el aprendiz en el centro de formación. Las actividades, los medios y forma para realizarlas, así como los días y horarios para cumplir las actividades deberán ser concertadas. En todo caso los horarios que se definan dentro de ese plan de actividades no podrán ser superiores a 20 horas mensuales”.

En suma, a partir del momento en que los aprendices resulten adjudicatarios de apoyos socioeconómicos tales como Apoyo de Transporte, Apoyo de Alimentación (apoyo de alimentación ocasional, apoyo de hidratación, apoyo de alimentación de centros de convivencia, apoyo de alimentación en situaciones especiales, apoyo de alimentación temporal), Apoyo para medios tecnológicos, cupos internados – centros de convivencia, la Guía establece que el Centro de Formación deberá solicitar al aprendiz suscribir acta de compromiso donde acepta cumplir los siguientes deberes:

“(...)

Participar en mínimo un taller mensual que se programe en el marco de la ejecución del plan de acción de bienestar al aprendiz...” (ver numerales 10.2.5, 11.6.7, 12.6, 13.5.)

Ahora bien, frente a lo expuesto en la consulta formulada, debemos referirnos a la irretroactividad del acto administrativo.

En primer término, el Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo expedido por la Ley [1437](#) de 2011 no define el acto administrativo. Sin embargo, la jurisprudencia y la doctrina se han encargado de definir el acto administrativo como “la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”. (Corte Constitucional – Sentencia C-1436 de 2000).

La jurisprudencia y la doctrina han señalado que una vez expedidos y surtido el proceso de publicación, comunicación o notificación, los actos administrativos producen efectos hacia el futuro, es decir, por regla general sus efectos no son retroactivos.

En este sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 7 de septiembre de 2000, radicado con el número 1294, consejero ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce, sobre la irretroactividad de los actos administrativos, expresó:

“(…) Tanto nuestro ordenamiento jurídico, como nuestra doctrina y jurisprudencia, acogen el criterio general de que los actos administrativos tienen efectos hacia el futuro, con fundamento en el principio de la seguridad jurídica, que busca ante todo brindar la certeza y estabilidad de las situaciones jurídicas existentes. Sin embargo, tal postulado tiene excepciones dentro de las cuales podemos precisar, entre otras, las siguientes:

a) Cuando el acto administrativo en su contenido es declarativo y no constitutivo; este aserto tiene apoyo, además, en el artículo [58](#) del Código de Régimen Político y Municipal.

b) El acto administrativo que se dicta en cumplimiento de una sentencia emanada de la jurisdicción contencioso administrativa, fruto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, el pronunciamiento jurisdiccional tiene efectos ex tunc.

c) En algunos eventos el acto administrativo que revoca otro.

d) Los actos interpretativos de actos administrativos anteriores. Sobre el particular el artículo [14](#) del Código Civil dispone que Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio.

e) Los actos de convalidación”.

## CONCLUSIÓN

Tal como antes quedó expuesto, los aprendices reciben apoyos de sostenimiento regular y FIC, así como apoyos socioeconómicos para transporte, alimentación, centros de convivencia y para medios tecnológicos que se enmarcan en el Plan Nacional de Bienestar del Aprendiz del SENA, adoptado por la Resolución [1399](#) de 2021, en armonía con el Plan de Acción del SENA.

En armonía con el Plan Nacional de Bienestar del Aprendiz del SENA, la Guía de Apoyos

Socioeconómicos (Código GFPI- G – 007 – Versión 09 de 2021-09-03) establece los criterios de verificación de requisitos para aprendices beneficiarios de Apoyos Socioeconómicos.

La Guía de Apoyos Socioeconómicos en mención dispone que a partir del momento en que los aprendices resulten adjudicados con el Apoyo de Sostenimiento el centro de formación deberá solicitar al aprendiz suscribir acta de compromiso donde acepta cumplir, entre otros con los siguientes deberes: Participar en mínimo un taller mensual que se programe en el marco de la ejecución del plan de acción de bienestar al aprendiz o adelantar durante el período en que es beneficiario en su apoyo de sostenimiento (1) un plan de actividades con el centro de formación que podrá ser adelantado en las áreas, planes y/o proyectos que allí se describen.

Para el caso de los apoyos socioeconómicos para transporte, alimentación, centros de convivencia y para medios tecnológicos, los aprendices también se comprometen a “Participar en mínimo un taller mensual que se programe en el marco de la ejecución del plan de acción de bienestar al aprendiz”.

Teniendo en cuenta lo anterior encontramos que la Guía de Apoyos Socioeconómicos establece que una vez adjudicados los apoyos de sostenimiento regular y los demás apoyos socioeconómicos, el Centro de Formación Profesional y los aprendices adjudicatarios de los apoyos deben suscribir las actas donde se establecen los compromisos que adquieren los aprendices entre los cuales se encuentra participar en talleres mensuales o en actividades en las áreas, planes y/o proyectos a que se refiere el numeral 8.9, estas últimas para el caso de los apoyos de sostenimiento regular.

Pues bien, a partir del criterio antes expuesto sobre los actos administrativos, podríamos sostener que la Guía de Apoyos Socioeconómicos Código GFPI- G – 007 no tiene las características de un acto administrativo.

Sin embargo, si bien la Guía no puede considerarse como un acto administrativo, si se trata de un documento expedido por el SENA que establece el procedimiento y brinda orientaciones para la entrega de los apoyos socioeconómicos previstos en el objetivo estratégico 2 del Plan Nacional Integral de Bienestar al Aprendiz, la cual tampoco tendría efectos retroactivos, pues solo a partir de su publicación – 3 de septiembre de 2021- empezó a producir efectos.

En consecuencia, a juicio de esta Coordinación, la participación en talleres mensuales o en actividades en las áreas, planes y/o proyectos por parte de los aprendices adjudicatarios de apoyos socioeconómicos deberá cumplirse con arreglo a lo pactado en las actas suscritas con el Centro de Formación, a la luz de las normas y documentos vigentes al momento de la adjudicación del apoyo de sostenimiento regular o de cualquier otro apoyo socioeconómico.

Por tanto, la Guía de Apoyos Socioeconómicos -Código GFPI- G – 007 solo será aplicable para aquellos casos de adjudicación de apoyos socioeconómicos y suscripción de actas de compromiso posteriores a su publicación en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol – SIGA, esto es, a partir del 3 de septiembre de 2021 (2021-09-03).

Lo mismo es aplicable a la Guía de Apoyos Socioeconómicos GFPI-G-007 Versión 08 publicada el 23 de agosto de 2021 en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol – SIGA y mientras estuvo vigente.

No obstante, si bien la Guía de Apoyos Socioeconómicos GFPI-G-007 (versión 9) publicada el 3 de septiembre de 2021 no tiene efectos retroactivos, los aprendices de las anteriores convocatorias podrán acogerse a las dos opciones: taller con Bienestar o plan de actividades, para lo cual deberán suscribir un acta adicional a la inicialmente suscrita donde queden plasmados los nuevos compromisos.

Finalmente, es importante que en las actas de compromiso que se suscriban al futuro se señale que los aprendices podrán acogerse a los talleres o actividades que se establezcan por el SENA mientras dure el apoyo de sostenimiento o cualquiera de los apoyos socioeconómicos que se otorgan a los aprendices.

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)

