

CONCEPTO 7391 DE 2018

(febrero 13)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DE: Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa

ASUNTO: Atención de venezolanos en el programa de evaluación y certificación de competencias laborales

En atención a su comunicación remitida con el correo electrónico de fecha 09 de febrero de 2018, radicado No. 8-2018-006767, mediante el cual solicita concepto jurídico sobre si -¿Es jurídicamente viable que el SENA atienda a la población venezolana que ingresa a Colombia incluyéndolos dentro de los programas de evaluación y certificación de competencias laborales que desarrolla conforme con el artículo [12](#) del Decreto 249 de 2004?, -¿Qué requisitos legales les debería exigir el SENA, por intermedio de los centros de formación y direcciones regionales ubicados en los municipios que se encuentran involucrados, a dicha población venezolana, para incluirlos dentro del programa de evaluación y certificación de competencias laborales?; me permito manifestarle:

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Es pertinente señalar que 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.

De manera comedida le informo que esta dependencia no es la competente para resolver situaciones particulares ni conceptuar sobre procedimientos de trámites o hacer aclaraciones/modificaciones a los actos administrativos proferidos por el SENA. También es pertinente indicarle que en virtud de los principios de economía y celeridad, establecidos en la Constitución Política y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las inquietudes sobre diversas temáticas se deben aclarar al interior de la Entidad agotando el conducto regular, vale decir, acudiendo al funcionario que maneje la temática, al competente o a quien deba tomar la decisión.

El Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, no tiene asignadas funciones administrativas, contractuales o disciplinarias, y tomar una decisión en esta vía en un caso particular que no le compete, pues implicaría excederse en sus funciones lo que acarrearía la respectiva responsabilidad disciplinaria.

En consecuencia, la temática planteada se abordará en forma general para su análisis jurídico.

CONCEPTO JURÍDICO

a) ANTECEDENTES

Señala quien formula la consulta:

- Teniendo en cuenta la coyuntura actual de la frontera colombo-venezolana, y la respuesta que el SENA da frente a esta situación, se consulta:

- ¿Es jurídicamente viable que el SENA atienda a la población venezolana que ingresa a Colombia incluyéndolos dentro de los programas de evaluación y certificación de competencias laborales que desarrolla conforme con el artículo 12 del Decreto 249 de 2004?

- ¿Qué requisitos legales les debería exigir el SENA, por intermedio de los centros de formación y direcciones regionales ubicados en los municipios que se encuentran involucrados, a dicha población venezolana, para incluirlos dentro del programa de evaluación y certificación de competencias laborales?;

- Es posible que esta entidad evalúe y certifique a 1.896 personas en el año 2018 en la ciudad de Cúcuta y en los municipios donde la migración desde Venezuela es álgida.

- Es importante mencionar que en las demás zonas de éxodo del país vecino, la Entidad tiene la capacidad de atender a las personas interesadas en certificar sus competencias a través del capital humano con el que cuenta y mediante las alianzas que se suscriban con el sector productivo. A continuación se muestra el número de personas que está previsto certificar en el año 2018 en cada una de esas regionales en el cual también podrían contarse los colombianos y venezolanos que ingresen al país.

Regional	Meta 2018
NORTE DE SANTADER	1896
GUAJIRA	1357
CESAR	3502
ARAUCA	567
VICHADA	114
GUAINIA	114

-Se podrían pedir como requisitos:

- Contar con el Permiso Especial de Permanencia – PEP (Resoluciones No. [5797](#) de 2017 y [1272](#) de 2017), (documento que se validará de acuerdo con la fecha de ingreso al país).

- Contar con pasaporte sellado por parte de alguno de los puestos de control migratorio colombiano.

- Se deja constancia que la consulta se resuelve de acuerdo con la información suministrada y en forma general no particular.

b) ANÁLISIS

-INTRODUCCIÓN

Colombia está sintiendo el impacto de un fenómeno masivo que se presenta en el vecino país de Venezuela, ya no solo en la zona de frontera, sino en el resto del territorio nacional. La migración al territorio colombiano se produce por los siete cruces fronterizos existentes a lo largo de seis departamentos limítrofes desde La Guajira hasta Guainía, de los cuales Cúcuta es el

principal corredor humano. Esta situación representa un desafío mayúsculo para el Estado colombiano, en los sectores de salud, educación, trabajo y seguridad^[1].

En este escenario, el Director del SENA, doctor José Antonio Lizarazo, realizó un balance sobre la gestión de la Entidad durante este año, y en las conclusiones reveló que en el país se han capacitado venezolanos con el fin de validar algunos de sus conocimientos y que puedan conseguir un empleo. La cifra más alta es más de cien en el departamento de Norte de Santander y Santander, zona en donde llegan en mayor medida los venezolanos. La Entidad tiene una ruta de atención a la población vulnerable que inicia en la Agencia de Empleo, señala el Director, lo que es resultado de la indicación impartida desde la Presidencia de apoyar en la búsqueda de empleo.^[2]

- EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Los programas de evaluación y certificación de competencias laborales los desarrolla el SENA, conforme con lo dispuesto en el artículo [12](#) del Decreto 249 de 2004, “por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA”.

Ha señalado la Entidad como la Evaluación de las Competencias Laborales es el proceso por medio del cual un evaluador recoge evidencias de desempeño, producto y conocimiento de una persona con el fin de determinar su nivel de competencia (básico, intermedio o avanzado), para desempeñar una función productiva, centrándose en el desempeño real de las personas y con base en un referente que es la Norma de Competencia Laboral y/o el esquema de certificación.

Este procedimiento tiene como propósito promover y reconocer el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de aquellos colombianos que se encuentren vinculados laboralmente, que estén en búsqueda de empleo e independientes, quienes demuestren los requisitos o evidencias que exige la norma respectiva.

Acceder al servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el SENA, es totalmente gratuito. Este proceso implica enormes beneficios tanto para el sector productivo como para el trabajador, tales como la inclusión laboral, el incremento de la productividad, identificar las potencialidades del certificado, etc. Así es preciso considerar lo siguiente:

La competencia laboral es la capacidad real que tiene una persona para aplicar conocimientos, habilidades y destrezas, valores y comportamientos, en el desempeño laboral, en diferentes contextos.

Las normas de competencia laboral son estándares reconocidos por el sector productivo, que describen los resultados que un trabajador debe lograr en su desempeño; los contextos en que éste ocurre, los conocimientos que debe aplicar y las evidencias que debe presentar para demostrar su competencia. Las normas son la base fundamental para la modernización de la oferta educativa y para el desarrollo de los correspondientes programas de certificación.

Así, la certificación de la Competencia Laboral de las personas es el reconocimiento que hace un organismo certificador acreditado, a un trabajador porque hace bien su trabajo al cumplir con los requisitos establecidos por los expertos en una norma de competencia laboral, confirmando con ello la capacidad que tiene para desempeñarse en diferentes funciones y contexto laborales.

Se cuenta con beneficios para la empresa, el sector y sobre todo para el trabajador, a quien le permite:

- Ser reconocido socialmente la competencia que ha adquirida en el ejercicio laboral.
- Adquirir y desarrollar habilidades que le permiten adaptarse a los cambios tecnológicos y organizacionales para desempeñarse en su trabajo con la competencia esperada.
- Transferir su competencia laboral, dentro de un mismo proceso productivo, entre empresas, subsectores y actividades laborales.
- Identificar su situación frente al mercado laboral y orientar así la búsqueda de empleo.
- Identificar qué competencia debe adquirir y desarrollar y generar oportunidades de aprendizaje permanente a lo largo de su vida.
- Mayores posibilidades de vinculación laboral y/o de promociones.

En Colombia el sistema de Certificación de la Competencia Laboral opera a través de Organismos Certificadores los cuales deben poseer competencia técnica, estructura organizacional y personal competente para realizar los procesos de certificación. El SENA, Organismo Normalizador y Certificador de la Competencia Laboral.

Para tales efectos el SENA, cuenta con la delegación del Gobierno Nacional, a través del Decreto 933 de abril de 2003 en su artículo [19](#) ^[3]. El artículo anterior se encuentra compilado en el artículo [2.2.6.3.20](#) del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, y así mismo debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo [3.1.1](#) del mismo Decreto 1072; sin embargo, no hay duda que el Servicio Nacional de Aprendizaje, regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales.

El proceso a seguir según el SENA, consiste en:

1. El trabajador debe manifestar su interés ante la empresa, el Servicio Nacional de Empleo o directamente al centro del SENA relacionado con el área o sector.
2. Asistir a la sesión de inducción o sensibilización sobre competencias laborales, proceso de evaluación y certificación de competencias laborales y requisitos para iniciar el proceso.
3. Realizar el diagnóstico frente a la norma de competencia laboral seleccionada, con la orientación de un experto técnico en el área, formado como evaluador de competencias laborales.
4. Diligenciar el formato de inscripción.
5. Concertar con el evaluador el plan de recolección de evidencias solicitadas en la Norma de Competencia Laboral.
6. Presentar las evidencias para ser valoradas por el evaluador. Si se alcanza el 100% de los resultados, se procederá a programar una auditoría al proceso. Una vez recibido el respectivo informe se procede a otorgar el 'Certificado de Competencia Laboral'.

De no alcanzar el 100% del resultado esperado, se tendrá oportunidad de presentar las evidencias faltantes, o, si es del caso, se establecerá un plan de mejoramiento para desarrollar las competencias requeridas.

-VENEZOLANOS EN LA EVALUACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE COMPETENCIAS LABORALES

Inicialmente, es preciso advertir que mediante los Conceptos Nos. [42879](#) del 22 de agosto de 2017 y [49623](#) del 26 de septiembre de 2017, el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, manifestó frente a la situación de los venezolanos, no amparados por un convenio internacional sino por la decisión unilateral del Gobierno Nacional Colombiano contenida en la Resolución No. [5797](#) de 2017 y la Resolución No. [1272](#) de 2017, frente a la intermediación laboral y la capacitación que brinde el SENA, la hará teniendo en cuenta el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el documento de identidad nacional venezolano.

De acuerdo con el artículo 2.2.1.11.2 del Decreto 1067 de 2015 modificado por el artículo 43 del Decreto 1743 de 2015, es competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado, autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, así se expidió la Resolución No. [5797](#) del 25 de julio de 2017 mediante la cual “se crea un Permiso Especial de Permanencia”. Dicha Resolución No. 5797, en su artículo [3](#) establece que el titular del Permiso Especial de Permanencia (PEP), quedará autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país; es decir, se permite ejercer temporalmente cualquier actividad.

Así es viable para el SENA la capacitación e intermediación laboral de venezolanos que cuenten con Permiso Especial de Permanencia (PEP) otorgado conforme a lo dispuesto en la Resolución No. [1272](#) de 2017, “por la cual se implementa el Permiso Especial de Permanencia (PEP) creado mediante Resolución [5797](#) del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se establece el procedimiento para su expedición a los nacionales venezolanos”.

La Resolución No. [5797](#) de 2017 crea el Permiso Especial de Permanencia (PEP) así:

ARTÍCULO [1](#). Creación. Créase el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual se otorgará únicamente a los nacionales venezolanos que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Encontrarse en el territorio colombiano a la fecha de publicación de la presente resolución.
2. Haber ingresado al territorio nacional por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte.
3. No tener antecedentes judiciales a nivel nacional e internacional.
4. No tener una medida de expulsión o deportación vigente.

Parágrafo 1o. El plazo para solicitar el Permiso Especial de Permanencia (PEP) será de noventa (90) días calendario, contados a partir de la publicación de la presente resolución.

Parágrafo 2o. El Permiso Especial de Permanencia (PEP), no reemplaza el pasaporte y no será válido como documento de viaje para salir y entrar al país.

Parágrafo 3o. El Permiso Especial de Permanencia (PEP), será expedido por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo. (Subraya fuera de texto)

La Resolución No. [5797](#) de 2017 establece las actividades que quienes portan dicho permiso pueden realizar:

ARTÍCULO 3. Actividades autorizadas. El titular del Permiso Especial de Permanencia (PEP), quedará autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas. (Subraya fuera de texto)

El artículo 4 de la Resolución No. 1272 de 2017 contempla el uso del Permiso Especial de Permanencia (PEP) precisando que: “Sin perjuicio de las disposiciones establecidas en el Decreto 1067 de 2015 sobre Cédula de Extranjería y demás normas que reglamentan la materia, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del Pasaporte o del Documento Nacional de Identidad y servirá como identificación de los nacionales venezolanos en el territorio nacional”. (Subraya fuera de texto)

En consecuencia, se concluyó que los ciudadanos venezolanos que encuentren en situación desplazamiento y requieran por parte del SENA de intermediación laboral y/o capacitación, deberán presentar el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el correspondiente documento de identidad nacional venezolano, salvo que cuente con cédula de extranjería o pasaporte.

En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Trabajo, mediante la Circular No. 0056 del 10 de octubre de 2017, señaló:

[...] En virtud del Decreto Único del Sector de Relaciones Exteriores No. 1067 de 2015, las Resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores 5512 de 2015, 6045 de 2017 y [5797](#) de 2017, y sin perjuicio de las disposiciones que en materia de autorización para acceder a trabajos formales se expidan, un extranjero cumple con las condiciones para desempeñar un trabajo en el territorio colombiano al reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser titular de Visa que permita ejercer actividad remunerada en el país, contar con Cédula de Extranjería, y acreditar Matrícula Temporal Especial o su equivalente para los casos de profesiones reguladas; o
- b) Ser titular de Permiso Especial de Permanencia (PEP) para el caso de nacionales venezolanos y acreditar Matrícula Temporal su equivalente para los casos de profesiones reguladas.

En este orden de ideas, un nacional venezolano, y en general cualquier extranjero, debe cumplir todos los requisitos del orden jurídico vigente para acceder a un trabajo forma, que son los que se ofertan a través del Servicio público de Empleo.

Ahora bien, en lo que se refiere a acceder al servicio de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el SENA, en primer lugar tendría en virtud de la igualdad los mismos soportes de acceso a la capacitación e intermediación laboral, respetando la normatividad vigente aplicable en este escenario de actividad del SENA. La Corte Constitucional ha señalado al respecto en sentencia T-421 de 2017:

[...] DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS EN COLOMBIA-Alcance. La Corte reitera las reglas jurisprudenciales en las que se establece que los extranjeros: (i) deben ser tratados en condiciones de igualdad respecto de los nacionales colombianos; (ii) tienen la obligación de cumplir la Constitución Política y las leyes establecidas para todos los residentes en Colombia; (iii) tienen derecho a recibir un mínimo de atención por parte del Estado en casos de urgencia con el fin de atender sus necesidades básicas, especialmente las relacionadas con asuntos de

salud.

[...] En la sentencia C-768 de 1998 este Tribunal determinó que “(e)l artículo [13](#) consagra la obligación del Estado de tratar a todos en igualdad de condiciones. Obviamente, esta norma no significa que no se puedan formular diferenciaciones en el momento de regular los distintos ámbitos en los que se desarrolla la convivencia, sino que opera a la manera de un principio general de acción del Estado, que implica que siempre debe existir una justificación razonable para el establecimiento de tratos diferenciados”, justificaciones razonables que están ligadas a razones de orden público, como lo determina el artículo [100](#) Superior.

[...] En Colombia los extranjeros gozan de una serie de derechos que se encuentran reconocidos en la Constitución, el Bloque de Constitucionalidad y algunas normas de orden legal. Este reconocimiento se debe, en parte, a que el artículo [13](#) de la Constitución Política los reconoce como iguales^[73] al determinar que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. (Subraya fuera de texto)

Lo anterior se corrobora cuando las directivas del SENA, desde el año 2015, venían señalando:

[...]El apoyo del SENA a la situación de los compatriotas ha estado encaminada a presentar la ruta de empleabilidad de la entidad, que incluye formación, procesos de certificación de competencias laborales, oportunidades de emprendimiento para aquellas personas que quieren iniciar procesos de autoempleo e intermediación laboral a través de la Agencia Pública de Empleo.

El objetivo es brindar soluciones concretas al drama que padecen en la actualidad las familias repatriadas. “Nuestra misión es formar, certificar y emplear a los deportados de Venezuela”, dijo hoy en la capital nortesantandereana el director general del SENA,...^[4] (Subraya fuera de texto)

En consecuencia, es viable que los extranjeros venezolanos accedan a dichos programas de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales en el SENA, acogiéndose a las disposiciones legales vigentes que rigen este sistema, y además, conforme con la Resolución No. [5797](#) de 2017 y la Resolución No. [1272](#) de 2017, en los términos expuestos. En este caso los servicios de capacitación, intermediación laboral y, evaluación y certificación que brinde el SENA la hará teniendo en cuenta el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que deberá ser presentado ante las autoridades colombianas en compañía del Pasaporte o del Documento Nacional de Identidad el documento de identidad nacional venezolano.

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.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BURBANO BARRERA

Coordinador

<NOTAS DE PIE DE PÁGINA>.

1. SEMANA. El impacto del éxodo de venezolanos. Fecha: 08/05/2017
2. RCN. Radico. Más de 100 venezolanos han sido capacitados por el Sena para buscar empleo en Colombia. Fecha: 21/12/2018
3. [...] Certificación de Competencias Laborales: El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, regulará, diseñará, normalizará y certificará las competencias laborales”, deja en su estructura la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, área que tiene la competencia para “Dirigir la implementación en el país del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo y proponer las políticas para la ejecución de los procesos de Normalización, y Evaluación y Certificación, reconocimiento y articulación de programas de formación que de él se derivan para el desarrollo del talento humano, su empleabilidad y el aprendizaje permanente.
4. Noticias Sena. El SENA protege y ayuda a deportados de Venezuela. Cúcuta (Norte de Santander).Martes, 01 de septiembre de 2015. Página web SENA



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)

