

CONCEPTO 29897 DE 2018

(Julio 1)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

PARA: José Darío Castro Uribe- Dirección de Formación- SENA
jocastro@sena.edu.co
DE: Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa- Dirección
Jurídica- SENA
ASUNTO: Acto administrativo, Plan Bienestar y Progrma/estrategias Egresado

En atención a la solicitud enviada, radicado No. 8- 2018- 028916 de fecha 29 de mayo de 2018, mediante la cual solicita establecer la viabilidad de expedir acto administrativo con el Plan Nacional Integral de Bienestar para Aprendices, y Egresados, 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.

CONCEPTO JURÍDICO

a) ANTECEDENTES

b) ANÁLISIS

i. COMPETENCIAS DEL SENA

a. SENA COMPETENCIAS RESPECTO DE LAS POLÍTICAS

En el SENA, de acuerdo con el Decreto [249](#) de 2004, “por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA”, en lo que se refiere a las políticas dispuso:

- Aprobar políticas:

Artículo [3o](#). Funciones del Consejo Directivo Nacional. Además de las señaladas en el artículo [76](#) de la Ley 489 de 1998, son funciones del Consejo Directivo Nacional:

1. Definir y aprobar la política general de la entidad y velar por su cumplimiento.

[...]

3. Aprobar las políticas para la contribución del SENA al Desarrollo Tecnológico y la Competitividad y los criterios generales de utilización de los recursos de la Ley [344](#) de 1996.

4. Aprobar las políticas para el fortalecimiento de la formación continua y los criterios generales para orientar recursos con la cofinanciación de empresas o grupos de empresas, en los términos establecidos en las normas vigentes. [...]

[...]

22. Aprobar la política nacional de calidad de la entidad, en el marco del Sistema de Gestión de Calidad institucional.

- Dirigir/Coordinar/Controlar políticas:

Artículo 4o. Dirección General. Además de las señaladas en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, son funciones de la Dirección General las siguientes:

[...]

3. Dirigir, coordinar y controlar la política de administración del personal, así como aprobar las comisiones al exterior de los funcionarios, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

- Velar por el cumplimiento de políticas:

Artículo 5o. Oficina de Control Interno. Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

[...]

5. Verificar el cumplimiento de las normas, políticas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la entidad, así como la implementación de las medidas correctivas a través de los planes de mejoramiento institucional.

[...]

7. Velar por el cumplimiento de la política de administración del riesgo en la entidad.

Artículo 11. Dirección de Formación Profesional. Son funciones de la Dirección de Formación Profesional las siguientes:

[...]

10. Garantizar la articulación de las competencias básicas y de política institucional con las transversales y específicas y de emprendimiento en los programas de formación profesional integral.

Artículo 24. Funciones de las Direcciones Regionales y de la Dirección del Distrito Capital: Son funciones de las Direcciones Regionales y de la Dirección del Distrito Capital, las siguientes:

1. Asegurar que las políticas, objetivos, estrategias, planes, programas, normas y procedimientos adoptados por la entidad se cumplan, para garantizar el cumplimiento de la misión del SENA.

[...]

- Sugerir/Proponer políticas:

Artículo 5o. Oficina de Control Interno. Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

[...]

6. Elaborar en coordinación con las dependencias de la entidad los mapas de riesgos y determinar las faltas disciplinarias más recurrentes para sugerir estrategias y políticas de prevención para disminuir las quejas e informes y en consecuencia los procesos disciplinarios, recomendando las actuaciones de carácter predictivo y correctivo de la administración.

Artículo [6o](#). Oficina de Control Interno Disciplinario. Son funciones de la Oficina de Control Interno Disciplinario:

[...]

4. Apoyar a la administración en la identificación de las faltas disciplinarias más recurrentes para sugerir estrategias y políticas de prevención, a fin de disminuir las quejas e informes y en consecuencia los procesos disciplinarios.

Artículo [10](#). Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo. Son funciones de la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, las siguientes:

[...]

4. Concertar y proponer líneas de política y objetivos de los programas de Innovación y Desarrollo Tecnológico de manera articulada con las áreas competentes del SENA, con el Sistema Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología y con el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología.

Artículo [11](#). Dirección de Formación Profesional. Son funciones de la Dirección de Formación Profesional las siguientes:

[...]

3. Formular políticas, e implantar estrategias, normas, procedimientos y medios de control para los diferentes procesos de la formación profesional, especialmente en la gestión, alistamiento, ejecución de la respuesta, seguimiento y evaluación, así como para los servicios a egresados.

Artículo [12](#). Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo. Son funciones de la Dirección del Sistema Nacional de Formación Para el Trabajo:

1. 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, 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.

2. Proponer políticas y trazar directrices para el SENA sobre la formación profesional para el trabajo, de modo que garantice la calidad, pertinencia, cobertura y flexibilidad a través de la cadena de formación y el aprendizaje permanente.

[...]

11. Proponer políticas institucionales y procedimientos para el reconocimiento de Programas de Formación profesional integral metódica y completa de establecimientos especializados e instituciones educativas y para la autorización de estos a las empresas que impartan directamente los cursos o programas de formación o capacitación, divulgarlas y hacerles seguimiento.

[...]

15. Formular políticas y directrices para la creación y funcionamiento de la redes departamentales y del distrito capital de entidades de formación para el trabajo, y gestionar la cadena de formación entre las instituciones educativas y centros o áreas de capacitación de las empresas, asociaciones y gremios que conforman el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Artículo [13](#). Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas. Son funciones de la Dirección de Promoción y Relaciones Corporativas, las siguientes:

1. Proponer la formulación de políticas de promoción, mercadeo, comunicaciones y posicionamiento del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, con el fin de garantizar una adecuada atención a los usuarios y aportantes. [...]

Artículo [15](#). Dirección Administrativa y Financiera. Son funciones de la Dirección Administrativa y Financiera:

1. Proponer para adopción del Director General las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos físicos, financieros y económicos del SENA y asesorar a la Dirección General, las Direcciones Regionales, la Dirección del Distrito Capital y a los Centros de Formación en la ejecución de los mismos.[...]

Artículo [17](#). Comité de Dirección. Le corresponde al Comité de Dirección diseñar y proponer las políticas y estrategias generales del SENA, así como ser el cuerpo técnico y consultivo de alta calificación que coadyuva en la gestión de la entidad.[...]

Artículo [19](#). Mesas Sectoriales. Las Mesas Sectoriales son instancias de concertación, donde se proponen políticas para la formación, mediante la normalización y la certificación de competencias laborales.[...].

- Diseño/Evaluación de políticas:

Artículo [60](#). Oficina de Control Interno Disciplinario. Son funciones de la Oficina de Control Interno Disciplinario:

[...]

11. Participar en el diseño, control, ejecución y evaluación periódica de las políticas, planes, proyectos y programas bajo la responsabilidad de la dependencia.

Artículo [70](#). Oficina de Comunicaciones. Son funciones de la Oficina de Comunicaciones las siguientes:

[...]

2. Diseñar e implementar la política y estrategias de comunicaciones de la entidad, de acuerdo a los lineamientos definidos por la Dirección General.

Artículo [80](#). Oficina de Sistemas. Son funciones de la Oficina de Sistemas las siguientes:

[...]

4. Asesorar a las dependencias de la entidad en la aplicación de las políticas, estrategias y

directrices trazadas por la Dirección General, relacionadas con el desarrollo informático de la entidad y en la ejecución de los planes correspondientes.

Artículo [10](#). Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo. Son funciones de la Dirección de Planeación y Direccionamiento Corporativo, las siguientes:

1. Asesorar y asistir a todas las dependencias de la entidad, en la formulación, diseño y determinación de las políticas, orientaciones estratégicas, planes, programas y proyectos de la entidad, promoviendo y apoyando la implementación en el SENA de una cultura de la gestión orientada por resultados.

[...]

15. Consolidar los informes de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de la entidad.

Artículo [11](#). Dirección de Formación Profesional. Son funciones de la Dirección de Formación Profesional las siguientes:

[...]

2. Asistir a la Dirección General en el diseño de políticas, planes y programas de carácter general, para la formación profesional integral de los diferentes usuarios y la prestación de los servicios de la entidad en los diferentes sectores económicos y cadenas productivas, promoviendo la gestión de la calidad en los procesos y programas de formación profesional.

Artículo [14](#). Dirección de Empleo y Trabajo. Son funciones de la Dirección de Empleo y Trabajo:

[...]

3. Asistir a la Dirección General, a las Direcciones Regionales, a la Dirección del Distrito Capital y a los Centros de Formación Profesional, en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la información para el empleo y la articulación entre las necesidades laborales y los programas de formación profesional, certificación ocupacional, empleo, emprendimiento y desarrollo tecnológico que lleve a cabo el SENA.

Artículo [15](#). Dirección Administrativa y Financiera. Son funciones de la Dirección Administrativa y Financiera:

[...]

8. Dirigir los procesos de formulación, ejecución y control de las políticas y planes de recaudo, gestión de cartera y manejo de excedentes financieros de la entidad.

Las demás funciones asignadas legalmente en relación con las políticas en el SENA, se refieren a una labor de coordinación de las funciones asignadas y a ejecutar con el contenido de las políticas formuladas, sugeridas y aprobadas, ya sean estas generales o particulares.

En consecuencia, en lo que a políticas generales se refiere, el competente de aprobarlas, es el Consejo Directivo de la entidad, junto con las demás políticas que señala la norma como es el caso de la política de calidad; salvo asignación expresa que haga el legislador a otra instancia. Ahora bien, el legislador asignó otra serie de competencias a las distintas dependencias del

SENA partiendo de la Dirección General, hasta las Regionales, relacionadas con su propuesta, sugerencia, formulación, evaluación, control, diseño y asesoría para implementar las políticas adoptadas por el SENA.

b. SENA COMPETENCIAS DIRECTOR GENERAL Y OTRAS

De acuerdo con el Decreto [249](#) de 2004, “por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA”, en su artículo [4](#), además de las señaladas en el artículo [78](#) de la Ley 489 de 1998, son funciones del Director General:

[...]

1. Dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas de la entidad y de su personal.

[...]

4. Dirigir, coordinar y controlar las funciones administrativas y técnicas de los proyectos operativos, dictar los actos administrativos, celebrar los contratos necesarios para la gestión administrativa, los convenios de cooperación técnica nacional e internacional, contratar expertos nacionales o extranjeros cuyos conocimientos o experiencia se requiera para adelantar programas o proyectos institucionales, con miras al cumplimiento de la misión de la entidad, de conformidad con las normas legales vigentes.

5. Someter a consideración del Consejo Directivo Nacional los asuntos de su competencia y presentar un informe anual de resultados de la gestión institucional al Presidente de la República, por intermedio del Ministro de la Protección Social. Así mismo, presentar informes semestrales de los resultados de la gestión institucional al Consejo Directivo Nacional.

[...]

10. Adoptar el Plan Nacional Integral de Bienestar de los alumnos del SENA.

[...]

23. Crear Comités, Grupos Internos de Trabajo permanentes o transitorios y definir su composición, su coordinación y funciones.

[...]

25. Las demás que le señalen la ley, que refiriéndose al funcionamiento general de la institución, no estén atribuidas a otra autoridad, las que le delegue el Consejo Directivo Nacional y las demás que se le asignen. (Subraya fuera de texto)

En el mismo sentido y en cuanto a bienestar se refiere, el artículo [27](#) del Decreto 249 de 2004, establece las funciones de las Subdirecciones de los Centros de Formación Profesional Integral, señalando entre otras “19. Dirigir la implementación del programa integral de bienestar de los alumnos del centro”. El numeral 3.4.2. del Estatuto de Formación Profesional del SENA determina que el ambiente educativo considera el bienestar institucional, como condición determinante para el desarrollo eficiente y la calidad de la formación profesional.

Mediante la Resolución No. [452](#) de 2014, se adoptó la Política de Fomento del Bienestar y Liderazgo del Aprendiziz "Vive el SENA" del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el

anterior acto administrativo que puede ser modificado o derogado por otro de igual o mayor categoría, es decir, a través de un nuevo acto administrativo.

En lo que se refiere a egresados, podemos advertir que el Decreto 249 de 2004 en el artículo [11](#) dispone en cuanto a la Dirección de Formación Profesional:

Artículo [11](#). Dirección de Formación Profesional. Son funciones de la Dirección de Formación Profesional las siguientes:

[...]

3. Formular políticas, e implantar estrategias, normas, procedimientos y medios de control para los diferentes procesos de la formación profesional, especialmente en la gestión, alistamiento, ejecución de la respuesta, seguimiento y evaluación, así como para los servicios a egresados.

[...] (Subraya fuera de texto)

ii. REGISTRO CALIFICADO

El artículo 2 de la Ley 1188 de 2008, “por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”, establece en las condiciones de calidad, aquellas que son necesarias para obtener y/o renovar el registro calificado de los programas académicos, así:

Artículo 2. Condiciones de calidad. Para obtener el registro calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional.

Condiciones de los programas:

[...]

Condiciones de carácter institucional:

[...]

4. La existencia de un programa de egresados que haga un seguimiento a largo plazo de los resultados institucionales, involucre la experiencia del egresado en la vida universitaria y haga realidad el requisito de que el aprendizaje debe continuar a lo largo de la vida.

5. La implantación de un modelo de bienestar universitario que haga agradable la vida en el claustro y facilite la resolución de las necesidades insatisfechas en salud, cultura, convivencia, recreación y condiciones económicas y laborales.

[...] (Subraya fuera de texto)

De otra parte y en concordancia con lo anterior, el artículo 2.5.3.2.2.2. del Decreto 1075 de 2015, Decreto Único Sector Educación, establece los ítems a evaluar para otorgar y/o renovar los registros calificados de los programas de formación que lo requieren:

Artículo 2.5.3.2.2.2. Evaluación de las condiciones de calidad de carácter institucional. La institución de educación superior debe presentar información que permita verificar:

[...]

4. Programa de egresados. El desarrollo de una estrategia de seguimiento de corto y largo plazo a egresados, que permita conocer y valorar su desempeño y el impacto social del programa, así como estimular el intercambio de experiencias académicas e investigativas. Para tal efecto, la institución podrá apoyarse en la información que brinda el Ministerio de Educación Nacional a través del Observatorio Laboral para la Educación y los demás sistemas de información disponibles. Para la renovación del registro calificado la institución de educación superior debe presentar los resultados de la aplicación de esta estrategia.

5. Bienestar universitario. La organización de un modelo de bienestar universitario estructurado para facilitar la resolución de las necesidades insatisfechas en los términos de la ley y de acuerdo a los lineamientos adoptados por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU.

La institución debe definir la organización encargada de planear y ejecutar programas y actividades de bienestar en las que participe la comunidad educativa, procurar espacios físicos que propicien el aprovechamiento del tiempo libre, atender las áreas de salud, cultura, desarrollo humano, promoción socioeconómica, recreación y deporte, ya sea con infraestructura propia o la que se pueda obtener mediante convenios, así como propiciar el establecimiento de canales de expresión a través de los cuales puedan manifestar los usuarios sus opiniones e inquietudes, sugerencias e iniciativas.

Las acciones de bienestar universitario exigen la existencia de programas y servicios preventivos de salud para la atención de emergencias, primeros auxilios y situaciones de riesgo en las instalaciones de la institución de educación superior.

Las acciones de bienestar universitario para facilitar condiciones económicas y laborales deben comprender programas que procuren la vinculación de los estudiantes en las actividades propias del programa que se encuentren cursando y la organización de bolsas de empleo.

Las acciones de bienestar en cultura deben estimular el desarrollo de aptitudes artísticas, facilitar su expresión o divulgación y fomentar la sensibilidad hacia la apreciación del arte.

El modelo de bienestar debe identificar y hacer seguimiento a las variables asociadas a la deserción y a las estrategias orientadas a disminuirla, para lo cual debe utilizar la información del Sistema para la Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior- SPADIES, del Ministerio de Educación Nacional. Si se trata de un programa nuevo se deben tomar como referentes las tasas de deserción, las variables y las estrategias institucionales. (Subraya fuera de texto)

En concordancia con lo anterior, es pertinente traer a colación lo señalado por el Consejo de Estado, en concepto radicado número 2026 (11001- 03- 06- 000- 2010- 00089- 00), emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil el 16 de septiembre de 2010, señaló:

[...] 2. Estima la Sala que debe buscarse una interpretación ponderada y sistemática de la norma consistente en que si bien el SENA no ha sido considerado como una institución de educación superior, lo cierto es que ofrece programas que la leyes 30 de 1992 y 749 de 2002 consideran como tales, lo que implica la imposibilidad de que estos programas puedan considerarse ajenos a las políticas de calidad en la educación superior previstas por el legislador. 3. Dado que el sistema de registro calificado abarca la evaluación tanto de los programas como aspectos de carácter institucional que la ley, y particularmente el decreto reglamentario 1295 de 2010, ha previsto para las instituciones de educación superior, la Sala estima que debe considerarse

especialmente la naturaleza y misión del SENA para aplicarle a esa entidad las condiciones de calidad que le permitan obtener el registro calificado, situación particular que aún no ha sido reglamentada. (Subraya fuera de texto)

En consecuencia, el SENA para obtener o renovar registros calificados de sus programas (lo que lo requieran) debe contar con los requisitos precitados, entre otros, en los numerales 4 y 5.

c) CONCLUSIONES

- Si lo que se pretende es fijar una política de bienestar y una política del egresado al interior de la entidad, en atención a la función misional, al impacto de cada una de ellas y con el fin de dar el rango de política por consideraciones específicas, la competencia es del Consejo Directivo Nacional, quien profiere los denominados acuerdos.

- El Plan Nacional Integral del Bienestar del Aprendiz, por expresa disposición legal debe ser adoptado por el Director General, también debe entenderse en interpretación armónica de las funciones del Director, se adopta a través de un acto administrativo (es el caso de una resolución). En caso de existir una política previa, el Plan debe enmarcarse dentro de sus lineamientos.

- En cuanto al tema de egresados, en el entendido de que se van a fijar unas estrategias, entendidas por la normativa como un programa de egresados, independientemente si se considera necesario elevar el tema al rango de política cuya competencia sería del Consejo Directivo, es viable adoptarlas a través de un acto administrativo (es el caso de una resolución).

- Es pertinente señalar que los actos administrativos deben expedirse por los funcionarios competentes.

- Ahora bien, es preciso advertir que en mesas de trabajo adelantadas, se acordó adelantar un trabajo de transición a futuro para la fijación de políticas de bienestar y egresados a través de un acuerdo, independientemente de la expedición de actos administrativos contentivos del plan en bienestar y programa/estrategias en egresados.

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



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)



logo