

CONCEPTO 36992 DE 2020

(septiembre 7)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

ASUNTO: Concepto recursos contra evaluación de productos técnico pedagógicos

En respuesta a su comunicación electrónica del día 2 de septiembre de 2020, sin radicado, mediante la cual solicita orientación con relación con la procedencia de recursos contra la evaluación de un producto técnico pedagógico; al respecto, de manera comedida le informo.

En su comunicación puntualiza:

“Somos integrantes del Comité Técnico Pedagógico de la Regional Antioquia, en febrero de este año recibimos varios productos Técnico-Pedagógicos para calificarlos y darles puntaje para el SSEMI, uno de los productos no se calificó debido a que el producto estaba incompleto y dado que la idea era muy buena se le recomendó al instructor que presentara el producto terminado el próximo año. Anexo comunicación enviada al instructor.

El 30 de julio del presente año el instructor presenta un derecho de petición solicitando la calificación del producto, después de analizar la situación el comité califica el producto dándole una calificación de 2,49, puntaje que no le sirve para sumar puntos al SSEMI, anexo la respuesta dada al instructor.

Luego el 28 de agosto el instructor interpone un recurso de reposición en subsidio de apelación, aquí es donde queremos hacerle la consulta, pues de acuerdo con el "Decreto 1424 ARTICULO [38](#). RECURSOS. Contra las citadas resoluciones proceden los recursos de reposición ante la autoridad que expida el acto administrativo y el de apelación ante el Director General." No sabemos si procede realmente los recursos de reposición y de apelación, pues lo que se le ha informado al instructor es a partir de un acta donde se toma la decisión de no calificar el producto y la comunicación donde se le informa esta decisión, no hay resoluciones de por medio. Es importante reiterar para la consulta que, en los procesos de calificación de productos técnico-pedagógicos, nunca se ha realizado resolución alguna al momento de emitir la calificación. Lo que se acostumbra es realizar una carta resumen con el soporte de la respectiva acta de los resultados a la Dirección de Formación Profesional Integral de la Dirección General.”.

RESPUESTA

Atendiendo a su solicitud, se procede a responder su consulta, previa las siguientes consideraciones.

- El acto administrativo

El acto administrativo definido 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. (Sentencia C-1436 de 2000).

En este orden de ideas, se ha señalado que:

- El acto administrativo definitivo. Siempre es demandable y admite recursos (regla general), salvo lo expresado en la ley, ya que crea, modifica o extingue una situación jurídica particular o concreta, generando efectos jurídicos, susceptible de control de juridicidad.
- El acto administrativo general (objetivo). Puede ser considerado como definitivo ya que es el resultado de la voluntad, de exteriorización (del Concejo, alcalde...) y no admite recursos en la administración, pero puede ser confrontado en la jurisdicción contenciosa.
- El acto preparatorio y de trámite. Siendo del mismo subgénero y de distinta especie, son la antesala del acto definitivo, por tanto, por regla general no admite recursos (a menos que el procedimiento se concluya ahí), o la ley así lo determine, o sea que se manifiesta a través de un “acto disfrazado”, es decir, que en el fondo sea definitivo; lo que significa que admite recursos ante la misma entidad (aunque no lo reconozca el servidor, porque fue el mismo que lo expidió), pero también podría ser objeto de control jurisdiccional.
- El acto de ejecución. Es aquel que da cumplimiento a lo decidido en otro acto administrativo (definitivo), ya sea general o particular, como también de lo ordenado por la jurisdicción contenciosa, por lo que lo hace no demandable, ni admisible de recursos (regla general) siempre y cuando no excedan total o parcialmente la orden impartida.

Así mismo, el Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero, en Sentencia del 6 de abril de 2000, radicado No. 5373, actor: Benjamín Martínez Castellanos, señaló:

[...] ACTO ADMINISTRATIVO - Elementos esenciales / COMPETENCIA - Debe distinguirse entre el órgano que adopta la decisión y quien firma el acto administrativo. Encuentra la Sala que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sentado doctrina de los elementos del Acto Administrativo, y sostiene que existen ciertos elementos esenciales, de los cuales depende su validez y eficacia. Esos elementos son los siguientes: Órgano competente, Voluntad administrativa, Contenido, Motivos, Finalidad y Forma. Resulta necesario distinguir entre el órgano que adoptó la decisión y quien firma el acto administrativo, para encontrar, de manera clara, que fue la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión la que adoptó el acto. En efecto, no solo porque en el texto de la Resolución 843 así se lee, sino porque, además, verificada la sesión de la Junta Directiva que igualmente se indica en la Resolución demandada, la correspondiente al 29 de septiembre de 1998, encuentra la Sala que fue materia de análisis en dicha sesión, lo que finalmente se reprodujo en el texto del acto demandado. (Subrayas fuera de texto)

- Recursos contra actos administrativos

Ahora bien, los recursos que proceden contra un acto administrativo son:

- Reposición. La finalidad de este recurso es poner en consideración de la autoridad administrativa que profirió el acto los argumentos necesarios para que lo modifique, lo aclare, lo adicione o lo revoque. Es facultativo, no obstante, si se instaura es obligatorio desatarlo.
- Apelación. Este recurso es considerado como obligatorio cuando sea procedente. En este caso se pone en manos del superior inmediato de quien expidió el acto la reconsideración del mismo con el fin de que lo modifique, lo aclare, lo adicione o lo revoque.

- Queja. Este que procede cuando se rechaza el recurso de apelación. Este recurso se interpone directamente ante el inmediato superior de quien profirió la decisión. Es facultativo, no obstante, si se instaura es obligatorio desatarlo.

- Sistema salarial de evaluación por merito SSEMI

De otro lado, el Decreto [1424](#) de 1998, modificado por el Decreto [3009](#) de 2005, estableció un sistema salarial de evaluación por méritos para los Instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje-Sena – SSEMI-, en cuya aplicación se requiere: (i) la calificación anual de servicios efectuada al empleado público, atendiendo los méritos alcanzados en los factores de experiencia, evaluación del desempeño, producción técnico pedagógica, educación y capacitación técnica y pedagógica; (ii) la evaluación ordinaria anual que comprende el período transcurrido entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de cada año; (iii) el desempeño de las funciones propias del empleo por parte del Instructor, esto es, impartir formación profesional, desempeñar actividades de coordinación académica de la formación e investigación aplicada.

i. Experiencia, se refiere a los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. Puede ser profesional, técnica, pedagógica y relacionada. (Artículo [7](#))

ii. Evaluación del desempeño, concierne a la calificación anual del servicio de los funcionarios, efectuada por la instancia competente y los instrumentos autorizados, de conformidad con la reglamentación de la carrera administrativa vigente. (Artículo [12](#))

iii. Producción técnico-pedagógica, comprende el aporte creativo e innovador del instructor que por su calidad, aplicabilidad, complejidad y costo beneficio contribuye al fortalecimiento del proceso de enseñanza-aprendizaje en la formación profesional integral, en el marco de la misión institucional. (Artículo [14](#))

iv. Educación, es el desarrollo de facultades síquicas, intelectuales o morales mediante la aplicación de una serie de contenidos académicos realizados en establecimientos o instituciones educativas, públicas o privadas, oficialmente reconocidas y aprobadas, que conduzcan a la obtención de certificados, títulos o grados. (Artículo [23](#))

v. Capacitación técnica y pedagógica, es el conjunto de acciones, eventos o actividades específicas, de índole teórico o práctico tendientes a lograr la adquisición o el perfeccionamiento de los conocimientos, aptitudes, habilidades o destrezas, necesarios para el mejor ejercicio de un empleo. (Artículo [26](#)).

En concordancia con la normatividad anterior, el SENA expide la Resolución [093](#) de 2009, “por medio de la cual se establece el calendario del Sistema Salarial de Evaluación por Méritos para los Instructores del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y se fijan otros aspectos del proceso”, la cual señaló:

“ARTÍCULO [1](#). La evaluación ordinaria anual SSEMI comprenderá el periodo transcurrido entre el primero (1o) de enero y el 31 de diciembre de cada año y se tendrán en cuenta los documentos que respalden hechos transcurridos desde la fecha de corte de la última evaluación del funcionario, hasta el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior a aquel en que se solicita la evaluación. Los efectos fiscales del reconocimiento del nuevo grado serán a partir del primero (1) de enero del año en el que se adelanta la evaluación.”

A su vez, el artículo [39](#) del Decreto 1424 de 1998 sobre la administración del sistema de Evaluación, señala que será responsabilidad, en la Dirección General, del Comité Nacional de Evaluación y del Comité Técnico Pedagógico Nacional y en las Regionales y Seccionales, del Comité Regional o Seccional de Evaluación y del Comité Técnico Pedagógico Regional o Seccional.

Cabe agregar que de conformidad con lo establecido en el artículo [48](#) del Decreto 1424 de 1998 le corresponde al Grupo Técnico Pedagógico Regional recibir, analizar y evaluar los productos técnicos pedagógicos presentados por los instructores, y devolver aquellos que no cumplan con lo establecido en el Decreto [1424](#) de 1998 y la Resolución 827 de 1999.

El Decreto [3009](#) de 2005, modifica la integración del comité Nacional de Evaluación, al prever:

ARTÍCULO [1o](#). Modificase el artículo [40](#) del Decreto 1424 del 24 de julio de 1998, así:

"Artículo [40](#). Integración del Comité Nacional de Evaluación. El Comité Nacional de Evaluación estará integrado por:

- a) El Secretario General o su delegado, quien lo presidirá;
- b) El Director Administrativo y Financiero o su delegado;
- c) El Coordinador del Grupo de Gestión Humana de la Secretaría General o quien haga sus veces;
- d) Dos (2) representantes de los instructores, designados por la organización sindical.

A su vez, el Comité Nacional de Evaluación debe realizar las funciones, previstas en el artículo [41](#) del Decreto 1424 de 1998, a saber:

(...)

1. Definir las políticas relacionadas con la gestión del sistema para los funcionarios del SENA.
2. Estudiar y evaluar la información sobre movilidad en el sistema de los funcionarios de la Dirección General, presentada por la División de Recursos Humanos (hoy Coordinación de Relaciones Laborales).
3. Estudiar y aprobar las planillas resumen de las actas de los Comités Regionales y Seccionales, y ordenar las correcciones o modificaciones a que haya lugar.
4. Estudiar y emitir concepto sobre los casos y reclamaciones que a discreción del Comité Regional o Seccional requieran su intervención.
5. Propender por la permanente actualización de la reglamentación del sistema, garantizando su adecuado funcionamiento.
6. Crear un sistema computarizado que permita el procesamiento, control y seguimiento de la información de los servidores que se encuentren dentro de la cobertura del sistema.
7. Velar por el cumplimiento de las normas que reglamentan el sistema. (Negrilla y subraya fuera de texto).

En concordancia con el artículo [42](#) del Decreto 1424 de 1998, modificado por el artículo [2](#) del

Decreto 3009 de 2005, el cual señala la integración de los Comités de las Regionales donde hay más de un centro de formación profesional integral, el cual está compuesto por:

- a) El Director Regional o su delegado quien lo presidirá;
- b) Los dos (2) subdirectores de los Centros de Formación Profesional Integral que tengan en la Regional el mayor número de cargos de Instructor, asignados a la planta de personal de sus respectivos centros;
- c) Dos (2) representantes de los Instructores, designados por la Organización Sindical

Las funciones del comité regionales de evaluación están señaladas en el artículo [44](#) ibídem:

“El Comité Regional y Seccional de Evaluación tendrá las siguientes funciones:

1. Revisar y analizar la información relacionada con la promoción de los funcionarios presentada a su consideración por la dependencia de Recursos Humanos de la regional o quien haga sus veces en las seccionales.
2. Expedir las actas correspondientes de los resultados de las evaluaciones de ingreso o promoción al sistema, y remitirlas al Comité Nacional del Sistema para su aprobación.
3. Remitir al Comité Nacional del Sistema los casos especiales o reclamaciones que requieran ser analizadas por dicha instancia para su resolución.
4. Velar por el efectivo cumplimiento de las normas que reglamentan el sistema”. (Negrillas y subrayas fuera del texto).

Artículo [47](#). Funciones del Comité Técnico Pedagógico Nacional. El Comité Técnico Pedagógico Nacional tendrá las siguientes funciones:

1. Orientar la producción técnica y pedagógica del SENA, definiendo las áreas, actividades económicas, familias ocupacionales o procesos productivos hacia los cuales debe encaminarse, teniendo en cuenta las necesidades del proceso de formación profesional detectados a nivel nacional y regional.
2. Asesorar al Comité Nacional, los Comités Regionales y Seccionales del Sistema y a los Grupos Técnico-Pedagógicos respectivos, en aspectos relacionados con el factor Producción Técnica y Pedagógica.
3. Efectuar a nivel nacional, el registro y control de los productos técnico-pedagógicos, presentados por los instructores en las diferentes Regionales.
4. Enviar a los grupos Técnico-Pedagógicos Regionales la relación de los productos técnico-pedagógicos presentados anualmente, para evitar duplicidades.
5. Devolver la información sobre los productos técnico-pedagógicos al inventario de los recursos didácticos para la actualización permanente.
6. Establecer mecanismos para su organización y operación interna.

Artículo [48](#). Grupos Técnico-Pedagógicos Regionales y Seccionales. Los Grupos Técnico - Pedagógicos Regionales y Seccionales, estarán integrados por los funcionarios homólogos en

esos niveles, de aquellos que conforman el Comité Técnico-Pedagógico Nacional del Sistema, lo cual se hará mediante resolución del Director Regional o Seccional.

Cuando se vayan a evaluar productos técnico-pedagógicos asistirán los dos (2) representantes de los instructores designados por la organización sindical, en los niveles regionales o seccionales, según el caso.

Corresponde a Grupos Técnico-Pedagógicos Regionales y Seccionales las siguientes funciones:

1. Recibir las inscripciones de los productos técnico-pedagógicos de la Regional.
2. Recibir, analizar y evaluar los productos técnico-pedagógicos presentados por los instructores y presentar los resultados con la documentación de soporte al Comité Regional del Sistema.
3. Devolver con las observaciones respectivas los productos técnico-pedagógicos que no cumplan con lo establecido en el presente decreto.
4. Clasificar los productos técnico-pedagógicos de acuerdo con lo establecido en el presente decreto.
5. Llevar el registro y control de los productos técnico-pedagógicos presentados por los instructores a nivel Regional.
6. Orientar a los interesados en la búsqueda de información sobre los productos técnico-pedagógicos existentes y validados en la institución, con el fin de evitar duplicidades.

Finalmente, el artículo [38](#) del Decreto 1424 de 1998 señala que contra las resoluciones que establecen el grado de remuneración salarial en el SSEMI, proceden los recursos de reposición ante la autoridad que expida el acto administrativo y el de apelación ante el Director General.

CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo anterior, el Comité Técnico Pedagógico Regional NO tiene dentro de sus funciones expedir actos administrativos definitivos, en cambio una de sus funciones es recibir, analizar y evaluar los productos técnico-pedagógicos presentados por los instructores y presentar los resultados con la documentación de soporte al Comité Regional del Sistema, por ende, al no tener la competencia y al no existir una Resolución definitiva NO procede el recurso de reposición y en subsidio apelación. Sin embargo, es el Comité Regional de Evaluación el competente para revisar y analizar el caso del instructor y si existe duda frente a la calificación del producto técnico pedagógico para otorgar un puntaje se podrá remitir el caso al Comité Nacional de Evaluación del sistema quien deberá estudiar y emitir concepto sobre los casos y reclamaciones que a discreción del Comité Regional o Seccional requieran su intervención.

La presente respuesta 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,

ANTONIO JOSÉ TRUJILLO ILLERA

Coordinador 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)

