

CONCEPTO 40694 DE 2016

(agosto 17)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Bogotá D.C.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Asunto: Respuesta solicitud de concepto – procedimiento para la cancelación de la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas.

Cordial Saludo:

De manera comedida procedemos a resolver la consulta allegada mediante comunicación electrónica del 18 de julio de 2016, sin radicar

En su comunicación manifiesta:

Si se emitió una Resolución cancelando la autorización para impartir cursos de alturas ante la cual se interpuso recurso de reposición el cual se contestó de manera negativa reiterando la cancelación; luego, nos dimos cuenta como Centro que se había realizado un comité en el que el señor confirmó los hechos, pero no se realizó un documento después notificándole que se iba a cancelar; únicamente se le llamo para que se notificara personalmente ya de la Resolución de Cancelación; evidenciamos entonces que según el procedimiento del CPACA (Teniendo en cuenta que no se determina el proceso en la Resolución) se presenta una falencia en el debido proceso; la pregunta es cómo se procedería como entidad para la revocatoria o anulación de ese acto de cancelación para poder cumplir con el debido proceso?

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.

ANÁLISIS JURÍDICO

1. CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991

ARTICULO [29](#). El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

[...]

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable.

Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso

(Subrayas nuestras)

2. LEY [1437](#) DE 2011

“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Establece:

Artículo [30](#). Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

[...]

(Subrayas nuestras)

Artículo [88](#). Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

En esta misma Ley se regula y organiza, por primera vez y de manera general, el procedimiento administrativo sancionatorio, en los siguientes términos:

Artículo [47](#). Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los

hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serian procedentes Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.

Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.

Parágrafo. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

Artículo 48. Período probatorio. Cuando deban practicarse pruebas se señalará un término no mayor a treinta (30) días. Cuando sean tres (3) o más investigados o se deban practicar en el exterior el término probatorio podrá ser hasta de sesenta (60) días.

Vencido el período probatorio se dará traslado al investigado por diez (10) días para que presente los alegatos respectivos.

Artículo 49. Contenido de la decisión. El funcionario competente preferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

1. La individualización de la persona natural ó jurídica a sancionar.
2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.
3. Las normas infringidas con los hechos probados.
4. La decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación.

Artículo 50. Graduación de las sanciones. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

Artículo [51](#). De la renuencia a suministrar información. Las personas particulares, sean estas naturales o jurídicas, que se rehúsen a presentar los informes o documentos requeridos en el curso de las investigaciones administrativas, los oculten, impidan o no autoricen el acceso a sus archivos a los funcionarios competentes, o remitan la información solicitada con errores significativos o en forma incompleta, serán sancionadas con multa a favor del Tesoro Nacional o de la respectiva entidad territorial, según corresponda, hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos. La autoridad podrá imponer multas sucesivas al renuente, en los términos del artículo [90](#) de este Código.

La sanción a la que se refiere el anterior inciso se aplicará sin perjuicio de la obligación de suministrar o permitir el acceso a la información o a los documentos requeridos.

Dicha sanción se impondrá mediante resolución motivada, previo traslado de la solicitud de explicaciones a la persona a sancionar, quien tendrá un término de diez (10) días para presentarlas.

La resolución que ponga fin a la actuación por renuencia deberá expedirse y notificarse dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del término para dar respuesta a la solicitud de explicaciones. Contra esta resolución procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la notificación.

Parágrafo. Esta actuación no suspende ni interrumpe el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio que se esté adelantando para establecer la comisión de infracciones a disposiciones administrativas.

Artículo [52](#). Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.

NOTA: Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-875 de 2011.

3. RESOLUCIÓN 1409 DE 2012

“Por la cual se establece el Reglamento de Seguridad para protección contra caídas en trabajo en alturas”, Expedida por el Ministerio de Trabajo y modificada por la Resolución 3368 de 2014, señala:

ARTÍCULO 12. OFERTA DE CAPACITACIÓN EN TRABAJO SEGURO EN ALTURAS. Los diferentes programas de capacitación para trabajo seguro en alturas, se podrán ofertar por las siguientes instituciones, observando los requisitos aquí establecidos:

1. Capacitación para jefes de área, coordinador de trabajo en alturas y trabajadores operativos. Las siguientes instituciones podrán ofrecer programas de capacitación para jefes de área, coordinador de trabajo en alturas y trabajadores operativos.

[...]

e. Las Personas Naturales y Jurídicas con Licencia en Salud Ocupacional, deberán cumplir con los siguientes requisitos para ser autorizadas por el Sena, hasta tanto el Ministerio del Trabajo expida la norma de calidad correspondiente:

i. Presentar certificado de existencia y representación legal en el caso de personas jurídicas y RUT en el caso de personas naturales;

ii. Acreditar que para la capacitación, cuenta con entrenadores que cumplen con los requisitos establecidos en la presente resolución;

iii. Anexar los programas de capacitación que van a impartir, los cuales se deben ajustar a los diseños de acciones de capacitación establecidos por el Sena para protección contra caídas para trabajo seguro en alturas;

iv. Anexar la licencia de salud ocupacional vigente; y,

v. Certificado del Sena, de que dispone de centros de entrenamiento y ambientes de aprendizaje, para realizar el entrenamiento conforme a lo establecido en esta resolución, el cual deberá ser expedido dentro del mes siguiente de la solicitud con el lleno de requisitos, lo anterior hasta tanto el Ministerio del Trabajo expida la norma de calidad correspondiente.

vi. Para impartir la capacitación de trabajo seguro en alturas las anteriores instituciones, deben contar con entrenadores en trabajo seguro en alturas.

[...]

PARÁGRAFO 1o. Los programas de capacitación de trabajo seguro en alturas que impartan las personas jurídicas y naturales con licencia en salud ocupacional autorizadas por el Sena, serán los diseñados por el Servicio Nacional de Aprendizaje y aprobados por la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo, las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias y las Instituciones de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano con certificación en sistemas de gestión de la calidad para instituciones de formación para el trabajo podrán elaborar sus propios programas, en todo caso deberán tener los requisitos de contenido mínimo de la presente resolución y los parámetros establecidos por la norma de competencia laboral vigente.

PARÁGRAFO 2o. Todos los oferentes de capacitación en trabajo seguro en alturas que otorguen certificados, deben reportar la información de esta certificación al Sena dentro del mes siguiente a su realización. El certificado que cumplido el plazo no esté registrado en el Sena no será válido hasta tanto no sea registrado. Cuando la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo del Ministerio del Trabajo, asuma el registro de los certificados de capacitación, el Sena dejará de

ejercer esta función.

PARÁGRAFO 3o. Los centros de entrenamiento que se utilicen para impartir esta formación, deben cumplir con las normas de calidad para trabajo en alturas, que adopte el Ministerio del Trabajo; el organismo certificador debe presentar al Ministerio del Trabajo Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo el reporte anual de los centros de entrenamiento certificados y de los que mantienen su certificación después de las visitas del organismo certificador. Mientras se define esta norma los centros de entrenamiento continuarán siendo aprobados por el Sena. Las Uvae no certificarán sus centros de entrenamiento, estos se adecuarán en las instalaciones de las empresas u obras de construcción pero deberán cumplir con los demás requisitos establecidos en la presente resolución.

PARÁGRAFO 4o. Todas las empresas o los gremios en convenio con estas, podrán implementar, a través de Unidades Vocacionales de Aprendizaje (Uvae), procesos de autoformación en protección contra caídas para trabajo seguro en alturas, en el nivel que corresponda a las labores a desempeñar. Las empresas o los gremios en convenio con estas deben informar al Ministerio, a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo o quien haga sus veces, la creación de las unidades.

4. RESOLUCIÓN [2578](#) DE 2012

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

“Por la cual se establecen lineamientos para el cumplimiento de la Resolución número [1409](#) del 23 de julio de 2012, expedida por el Ministerio del Trabajo, sobre trabajo en alturas, y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, preceptúa:

ARTÍCULO [10](#). DELEGACIÓN. Delegar en los Subdirectores de Centros de Formación Profesional Integral la facultad de autorizar a las personas naturales o jurídicas con licencia en salud ocupacional para ofrecer programas de capacitación de trabajo seguro en alturas.

Esta delegación incluye resolver las solicitudes que presenten las personas naturales o jurídicas interesadas en ofrecer programas de capacitación de trabajo seguro en alturas, realizar los trámites administrativos, resolver el recurso de reposición y demás actuaciones que se requieran para adoptar las decisiones que en derecho correspondan en el tema de trabajo seguro en alturas.

[...]

ARTÍCULO [11](#). MODIFICACIONES DE LAS AUTORIZACIONES. En caso de presentarse modificaciones relevantes tales como: Cambio de representante legal, dirección de notificación, persona de contacto designado por el representante legal, traslado del lugar de domicilio o del centro de entrenamiento, cambio o ingreso de entrenadores, cambio o adiciones en las estructuras que inicialmente fueron registradas en el Sena, el representante legal debe informarlo por escrito al Centro de Formación que expidió la resolución de autorización, dentro de los 15 días siguientes, precisando la situación que da origen a la modificación y adjuntando para ello la documentación respectiva, con el fin de que el Subdirector del Centro haga los ajustes correspondientes en la información que reposa en la entidad; en caso de que la novedad deba ser registrada en la Cámara de Comercio, se debe adjuntar el respectivo certificado vigente.

[...]

ARTÍCULO [12](#). SEGUIMIENTO A LA CALIDAD DEL CURSO PARA TRABAJO EN ALTURAS. El Centro de Formación Profesional que otorgue una autorización para orientar cursos de formación para trabajo en alturas, deberá realizar seguimiento a la calidad del curso y de su infraestructura, así como a los recursos técnicos propios o contratados del centro de entrenamiento, a través de una visita que se realizará como mínimo cada seis (6) meses, y de la cual se elaborará un acta suscrita por el Instructor de trabajo en alturas designado.

La Dirección de Formación Profesional del Sena programará y coordinará visitas a los Centros de Formación que hayan emitido resolución(es) de autorización, por personal idóneo en el nivel de entrenador de trabajo en alturas de otros Centros, para verificar la calidad y oportunidad en la aplicación del proceso de autorización y el seguimiento señalado en este artículo. De estas verificaciones se deben remitir los informes correspondientes a la Dirección de Formación Profesional para que coordine con las demás dependencias competentes la elaboración e implementación de las acciones correctivas o preventivas a que haya lugar, en el marco de un proceso de mejora continua.

ARTÍCULO [13](#). CANCELACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN. El Subdirector del Centro de Formación Profesional deberá, mediante Resolución debidamente motivada, dar por terminada la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas, cuando se evidencie el incumplimiento o el deterioro de cualquiera de los requisitos y condiciones que dieron origen a la autorización; contra esta decisión procede el recurso de reposición en los términos y condiciones señalados por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

CONCLUSIÓN

1. Finalidad de la cancelación de la autorización para para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas.

La Resolución No. 1409 de 2012, en el artículo 12, numeral 1, literal e) establece que las Personas Naturales y Jurídicas con Licencia en Salud Ocupacional, deberán cumplir con unos requisitos para ser autorizadas por el SENA con el fin de impartir formación en trabajo seguro en alturas.

Igualmente el párrafo 3 del artículo 12 de la Resolución en comento, establece que el SENA debe presentar al Ministerio del Trabajo Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo el reporte anual de los centros de entrenamiento certificados y de los que mantienen su certificación después de las visitas del organismo certificador. Mientras se define esta norma los centros de entrenamiento continuarán siendo aprobados por el SENA

En este orden de ideas, el Ministerio del Trabajo mediante la Resolución No. 1409 de 2012, le asignó al SENA las siguientes funciones:

1. Autorizar a las Personas Naturales y Jurídicas con Licencia en Salud Ocupacional para ofertar Capacitación para jefes de área, coordinador de trabajo en alturas y trabajadores operativos, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos.
2. Aprobar los centros de entrenamiento.
3. Presentar al Ministerio del Trabajo Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo el reporte anual de:

- a. Los centros de entrenamiento certificados y
- b. de los que mantienen su certificación después de las visitas del organismo certificador.

Como consecuencia de lo anterior y en virtud de la presunción de legalidad (Artículo 88 del CPACA) y validez de que gozan todos los actos administrativos, el SENA como entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, acató las órdenes impartidas por éste y procedió a hacer lo propio.

De suerte que, para claridad de los usuarios internos y externos, desarrolló algunas reglas, detalló los aspectos técnicos y operativos necesarios para su aplicación, y precisando los espacios dejados vacíos y respecto de los cuales se requiera definición para su cumplida ejecución, para tal razón expidió la Resolución [2578](#) de 2012 mediante la cual establecieron los lineamientos para el cumplimiento de la Resolución número 1409 del 23 de julio de 2012.

En tal sentido y de cara a la necesidad de determinar quiénes mantendrían su certificación después de las visitas del organismo certificador, el SENA prescribió un procedimiento para determinar si las Personas Naturales y Jurídicas con Licencia en Salud Ocupacional que ya contaban con la autorización podían mantenerla, y señaló la forma en la que se adelantarían las visitas del organismo certificador, explicando así, cómo se realizaría la labor técnica de vigilancia y seguimiento a las autorizaciones entregadas.

De manera correlativa fijó las consecuencias del incumplimiento de los requisitos y condiciones que dieron origen a la autorización, señalados en el literal e) del artículo 12 de la Resolución número 1409 del 23 de julio de 2012; para tal efecto impuso en los Subdirectores de Centro de Formación Profesional el deber de “dar por terminada la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas, cuando se evidencie el incumplimiento o el deterioro de cualquiera de los requisitos y condiciones que dieron origen a la autorización”.

Ahora bien, al tenor de las normas en mención, esta cancelación fue prevista como el resultado de un incumplimiento o deterioro de los requisitos iniciales que dieron origen a la autorización, y como un medio para evitar que las personas naturales o jurídicas que no contaban con las condiciones necesarias continuaran impartiendo cursos de capacitación para trabajo en alturas.

Así las cosas, es posible explicar que esta medida opera - no como un fin en sí misma, sino – como un instrumento adicional con el que cuenta el SENA para la consecución de las competencias asignadas y constituye una herramienta para el correcto ejercicio de las funciones asignadas, con miras a lograr la realización del interés general, toda vez que propende por el cumplimiento de las funciones asignadas, por evitar accidentes de trabajo, promover la salud ocupacional y gestionar los riesgos laborales.

En este punto, es pertinente traer a colación lo considerado por la Corte Constitucional en Sentencia C-818/05:

En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas[10].

[...]

La doctrina ius publicista reconoce que la potestad sancionadora de la Administración forma parte de las competencias de gestión que constitucionalmente se le atribuyen, pues es indudable que si un órgano tiene la facultad jurídica para imponer una obligación o para regular una conducta con miras a lograr la realización del interés general, el incumplimiento de ese mandato correlativamente debe implicar la asignación de atribuciones sancionatorias bien sea al mismo órgano que impuso la obligación o a otro distinto, con el propósito de asegurar la vigencia del orden jurídico mediante la imposición de los castigos correspondientes. Sobre la materia, esta Corporación ha establecido que:

[...]

“[La] potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues (...) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos (...)”[12].

(subarayas nuestras).

Con base en las anteriores premisas es posible deducir que la cancelación de la autorización es una sanción producto de la reglamentación de la Resolución número 1409 del 23 de julio de 2012 que opera en un ámbito específico, ya que se aplican a las Personas Naturales y Jurídicas con Licencia en Salud Ocupacional, autorizadas por el SENA para impartir capacitaciones en trabajo seguro en alturas, y fue establecida de control que procede cuando existe un incumplimiento o deterioro de los requisitos iniciales que dieron origen a la autorización.

2. Procedimiento para la cancelación de la autorización para para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas.

Ahora bien, para determinar el procedimiento aplicable es necesario acudir a las reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes contempladas en la Ley 153 de 1887, y en especial la siguiente: “la ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior”

De igual modo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) señaló el carácter subsidiario y supletorio del procedimiento sancionatorio en los siguientes términos “Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código”

Ahora bien teniendo en cuenta que, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) es posterior a la expedición de las resoluciones sub exámine, y que adicionalmente éstas no fijan el procedimiento para adelantar la cancelación de la autorización, resulta imperioso concluir que el procedimiento aplicable es el previsto el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en su artículo [47](#) y subsiguientes, todo esto en observancia de los principios de (i) debido proceso (ii) legalidad, (iii) reserva de ley, (iv) inicio de la actuación y (v) derecho de defensa (descargos).

3. No es posible cancelar una autorización mediante la simple expedición de un acto administrativo desfavorable frente a terceros, por tratarse aquella de una situación jurídica de

carácter particular y concreto.

Por otro lado El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece:

Artículo [97](#). Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

Parágrafo. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.

(subrayas nuestras).

En este orden de ideas y bajo una consideración de elemental igualdad resulta lógico concluir que no es razonable que la administración –frente a la imposibilidad de acudir a la revocatoria directa- cancele la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas (situación jurídica de carácter particular y concreto) mediante la simple expedición de un nuevo acto administrativo desfavorable frente a terceros, con aplicación de un procedimiento precario que no se compadece con el derecho de contradicción y del debido proceso.

Frente a este mismo punto es necesario señalar, que según la doctrina la finalidad y principios del CPACA enfatizan en la protección de los derechos de las personas en sede administrativa y la observancia del principio de supremacía constitucional como eje de la actuación de las autoridades públicas⁽¹⁾.

Ahora bien siguiendo estos mismos preceptos y de la lectura armónica y sistemática de las normas jurídicas antes citadas. resulta inevitable concluir que para proferir la cancelación de la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas, cuando se evidencie el incumplimiento o el deterioro de cualquiera de los requisitos y condiciones que dieron origen a la autorización se debe aplicar el procedimiento sancionatorio previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) como un método que garantiza el derecho al debido proceso y a la contradicción de los administrados.

4. Caso concreto

Para dar respuesta concreta a su pregunta le informamos que para determinar el procedimiento para la revocatoria del acto administrativo mediante el cual se canceló la autorización para impartir cursos de capacitación para trabajo en alturas, se debe acudir a lo señalado en el artículo [97](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual señala que cualquier acto sea expreso o ficto de carácter particular, para ser revocado requiere el

consentimiento del titular del derecho salvo los casos expresamente señalados por la ley.

Por tal razón para revocar la cancelación de la autorización requiere del consentimiento del particular afectado, por tratarse de un acto administrativo expreso que modifica una situación jurídica de carácter particular y concreto, pues como ya se indicó, no hay lugar a efectuar revocatoria directa de un acto administrativo particular si el particular no aprueba que esta se efectúe.

Adicionalmente es menester señalar que para expedir la revocatoria directa, por ministerio del artículo citado, el SENA debe garantizar los derechos de audiencia y defensa.

Por otro lado, Si el particular se niega a la revocatoria directa, una vez consultado, la autoridad administrativa debe demandarlo ante la jurisdicción contenciosa administrativa mediante una acción de lesividad para que esta se pronuncie respecto a su legalidad.

El presente concepto se rinde de conformidad con lo dispuesto por el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

Carlos Emilio Burbano

Coordinador Grupo Conceptos y Producción Normativa

Dirección Jurídica SENA

NOTAS AL FINAL:

1. <https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Administrativo-y-Contratacion/noti-130130-12-el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-en-el-cpaca>



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)

