



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 812

Bogotá, D. C., lunes, 31 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 17 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2020 23:10

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Radicado entrada número Expediente  
38036/2020/OFI

**Asunto: Comentarios al texto publicado del Proyecto de ley número 017 de 2020 Senado, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto publicado del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto referenciado de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto (i) fortalecer el Sistema Nacional de Voluntariado (SNV) mediante la creación del Banco de Tiempo y Voluntariado, (ii) operar a través de una plataforma tecnológica a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias,

con el apoyo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y, (iii) serviría como registro de aquellas organizaciones de voluntarios que deseen acceder a fondos públicos y/o proyectos del Gobierno nacional.

Al respecto, tomando como referencia los gastos que demandó el “*Observatorio Laboral para la Educación*”<sup>1</sup> a cargo del Ministerio de Educación Nacional, la creación del mencionado Banco de Tiempo implicaría alrededor de **\$3.268 millones** solo para la puesta en marcha, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. A este respecto y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2020 se han destinado alrededor de \$2.500 millones al funcionamiento del sistema de información existente en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por lo anterior, este Ministerio no tendría objeciones desde el punto de vista presupuestal sobre la iniciativa, *siempre y cuando las necesidades de recursos que se requieran para su implementación estén enmarcadas dentro de las proyecciones de gasto de mediano plazo de cada sector involucrado en su ejecución*. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**

Viceministro General

DGFP/NOAJ

UU-2042/20

Elaboró: Oscar Januario Bocanegra Ramírez

Revisó: Andrés del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

Dr. Jesús María España Vergara, Secretario General de la Comisión Séptima del Senado

<sup>1</sup> Actualizado por IPC a precios de 2020

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta y uno (31) días del mes de agosto del año dos mil veinte (2020).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, las siguientes consideraciones:

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Refrendado por:** doctor *Juan Alberto Londoño Martínez* - Viceministro General.

**Número del Proyecto de ley: número 17 de 2020 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones.*

**Número de folios:** dos (2) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** lunes treinta y uno (31) de agosto de 2020.

**Hora:** 12.56 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO  
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 34 DE 2020  
SENADO**

*por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá, D. C., 28 de agosto de 2020 23:05

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68 - Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

Radicado entrada número Expediente  
38035/2020/OFI

**Asunto: Comentarios al texto publicado del Proyecto de ley número 34 de 2020 Senado, por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto publicado del proyecto de ley, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto (iniciativa parlamentaria) tiene por objeto garantizar y asegurar el acceso a los juegos no mecánicos construidos en espacios públicos o privados, a personas en situación de discapacidad, como herramienta para estimular su desarrollo físico, psicológico y emocional.

Para cumplir con el objeto propuesto (i) asigna al Gobierno nacional a través de Coldeportes, la responsabilidad de reglamentar en el término de un año las condiciones técnicas y los requisitos mínimos de infraestructura que deben cumplir los parques denominados “de integración” según el artículo 2° del proyecto, (ii) ordena priorizar proyectos de inversión de recreación y deporte que incluyan la construcción de dicho tipo de parques, y, (iii) a través del párrafo del artículo 3° dispone que los parques infantiles ya existentes deberán adaptarse a estas condiciones y requisitos “*teniendo en cuenta la capacidad fiscal de la entidad territorial*”.

Sobre el particular, sea lo primero señalar que no se estarían causando costos adicionales para la nación, como quiera que lo dispuesto en el proyecto en la actualidad hace parte de las funciones del Ministerio del Deporte, en lo relacionado con la reglamentación de los temas de recreación, así como la priorización de proyectos no representa mayores recursos, sino que implica modificar los criterios de asignación y evaluación.

Por otro lado, la construcción y/o adaptación de los parques infantiles corresponde directamente a la entidad territorial donde se ubican.

En efecto, de conformidad con el artículo 76 de la Ley 715 de 2001<sup>1</sup>, los municipios tienen competencias en otros sectores que comprenden la recreación y el deporte, razón por la cual deben financiar este tipo de programas, proyectos y actividades. El cumplimiento de lo previsto en este proyecto de ley, puede demandar mayores recursos con las nuevas especificaciones de los parques de integración, particularmente la adecuación de los ya construidos o de los que se encuentren en fase de planificación o construcción.

<sup>1</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

Por último, es importante tener en cuenta que en cumplimiento de las directrices del Gobierno nacional para atender la crisis causada por la pandemia COVID-19, las entidades territoriales de acuerdo con las facultades conferidas por los Decretos Legislativos como el 461 de 2020<sup>2</sup>, reorientaron recursos de destinación específica y actualmente presentan disminución de los recaudos tributarios, lo cual permite inferir que difícilmente podrán atender lo ordenado en esta iniciativa legislativa, en caso de aprobación y sanción.

De acuerdo con lo expuesto, esta Cartera solicita tener en cuenta que (i) este Proyecto de ley puede demandar mayores recursos para las entidades territoriales por las nuevas especificaciones de los parques, particularmente la adecuación de los ya construidos o de los que se encuentren en fase de planificación o construcción, y, (ii) las entidades territoriales reorientaron recursos de destinación específica y actualmente presentan disminución de los recaudos tributarios y difícilmente podrán atender lo ordenado en la presente iniciativa. En todo caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta su disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**  
Viceministro General  
DGPPNDAJ

UJ—2043/20

Elaboró: Oscar Jenarino Bocanegra Ramírez  
Revisó: Andrés del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:  
Dr. Jesús María España Vergara, Secretario General de la Comisión Séptima del Senado.

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta y uno (31) días del mes de agosto del año dos mil veinte (2020)

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público

**Refrendado por:** doctor Juan Alberto Londoño Martínez - Viceministro General.

**Número del Proyecto de ley:** número 34 de 2020 Senado.

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** dos (2) folios

<sup>2</sup> “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** lunes treinta y uno (31) de agosto de 2020.

**Hora:** 12.56 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

Comisión Séptima del H. Senado de la República

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2020 SENADO**

*por el cual organiza el Servicio Público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público y se dictan otras disposiciones.*

1-0010

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO

Comisión Séptima Constitucional del Senado

[gabriel.velasco@senado.gov.co](mailto:gabriel.velasco@senado.gov.co)

Carrera 7 N° 8-68, oficina 204B

Edificio nuevo del Congreso.

Bogotá, D. C.

**Asunto:** **Concepto frente al Proyecto de ley número 005 de 2020 Senado**, *por el cual organiza el Servicio Público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador un cordial saludo:

En atención a su oficio del 20 de agosto de 2020, mediante el cual solicita concepto jurídico sobre **Proyecto de ley número 005 de 2020 Senado**, *por el cual organiza el servicio público de la formación para el trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público*, y se dictan otras disposiciones, de manera comedida le informo que una vez realizado el análisis de su articulado, se hacen unas observaciones, previas las siguientes consideraciones:

**El Proyecto de ley número 005 de 2020 Senado**, *por el cual organiza el servicio público de la formación para el trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público*, y se dictan otras disposiciones, tiene por objeto dictar disposiciones con relación con la organización y funcionamiento del servicio público de la Formación para el Trabajo, definir y regular los

oferentes de la formación, las modalidades y niveles de formación, su sistema de calidad, y los entes reguladores de la misma, y de esta forma lograr el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público.

De igual manera, se establece en el proyecto de ley, como ámbito de aplicación a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de Formación para el Trabajo, entre ellas, al SENA, con la salvedad del parágrafo del artículo 2° del proyecto de ley que señala:

*“Artículo 2°. Alcance de la ley. La presente ley se aplicará sin excepción a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la Formación para el Trabajo.”*

*Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuará adscrito al Ministerio del Trabajo, de conformidad a la Ley 119 de 1994 funcionará de acuerdo a su naturaleza jurídica y adoptará lo dispuesto en la presente ley, total o parcialmente, si a bien lo considere su Consejo Directivo.”*

Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 1° de la Ley 119 de 1994, norma vigente, que señala: *“Artículo 1°. Naturaleza. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”, hoy Ministerio del Trabajo.*

Sobre la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos como el SENA, la Constitución Política en su artículo 210 dispone que *“Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta”,* y que *“La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. (...)”.* Por ende, es evidente que la creación de entidades descentralizadas es mediante ley, la cual determinará su régimen jurídico propio y el establecimiento de las responsabilidades de sus directores, por esa vía legal, tiene origen y fundamento constitucional.

Consecuente con lo anterior, la Ley 489 de 1998 dispone en su artículo 70 que *“Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características: // a) Personería jurídica; // b) Autonomía administrativa y financiera; // c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes”.* Por su parte, el artículo 71 de la misma ley enfatiza en que *“La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus*

*funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos”.*

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto el artículo 137<sup>1</sup> de la Ley 30 de 1992 que señala varias entidades estatales, entre ellas, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), indicando que continuarán adscritas a las entidades respectivas y funcionará de acuerdo con su naturaleza jurídica.

Una de las implicaciones de tener por mandato constitucional un régimen jurídico propio, es que los establecimientos públicos, como el SENA tienen, por ley, autonomía administrativa y la facultad de cumplir sus funciones conforme a la ley o norma que lo crea y a sus estatutos internos, pues el ejercicio de las funciones y las condiciones de las mismas derivan directamente de la ley que los crea.

En el caso del SENA, su misión, sus funciones y los términos en que debe cumplirse esas funciones, están señaladas en la ley 119 de 1994 y en sus estatutos internos.

La misión de nuestra entidad está señalada por el artículo 2° de la ley 119 de 1994, en virtud del cual le corresponde al SENA *“cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”.*

Por su parte, el legislador le asignó al SENA en el artículo 4° de la misma Ley 119 de 1994 las funciones de organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo<sup>2</sup>; adelantar programas de formación tecnológica<sup>3</sup> y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas, así como expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autoricen<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> “La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el Instituto Tecnológico de Electrónica y Comunicaciones (ITEC), el Instituto Caro y Cuervo, la Universidad Militar Nueva Granada, las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional que adelanten programas de Educación Superior y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuarán adscritas a las entidades respectivas.

Funcionarán de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen académico lo ajustarán conforme lo dispuesto en la presente ley.

<sup>2</sup> Numeral 3 Artículo 4 de la Ley 119 de 1994.

<sup>3</sup> Numeral 6 Artículo 4 de la ley 119 de 1994

<sup>4</sup> Numeral 10 artículo 4° de la Ley 119 de 1994.

Esta misión y funciones son consecuentes con lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución Política, que establece como obligación del Estado y de los empleadores “ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”.

Por ende, la facultad que tiene el SENA de impartir programas de formación en el nivel tecnológico y técnico profesional y de expedir los títulos correspondientes en el marco de las normas especiales para esta Entidad, proviene de la misma Constitución y de la Ley.

De otro lado, la Ley 119 de 1994, le otorgó en su artículo 10° al Consejo Directivo Nacional de esta Entidad la facultad de: “4. Adoptar el estatuto de la formación profesional integral, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral”, y “13. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo”.

Por su parte, la Ley 789 de 2002, en su artículo 39 dispuso lo siguiente: “Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva. La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año. // **La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el Director General de esta Institución.** // En el caso de cursos y programas impartidos por otras instituciones aprobadas por el Estado, el término máximo de formación lectiva será la exigida por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico y/o técnico”.

Consecuente con todo lo anterior, el Decreto 249 de 2004, que determina la estructura interna del SENA, le asignó al Director General de la Entidad en su artículo 4° la función de: “12. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo y aprobar la modificación de los programas en sus contenidos, duración y tipo de certificación”.

Por lo tanto, el Consejo Directivo Nacional del SENA es quien adopta el Estatuto de la Formación Profesional en la Entidad.

De otro lado, el Código Civil (Ley 84 de 1873), define la ley<sup>5</sup> como una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la

ley es mandar, prohibir, permitir o castigar y su ignorancia no sirve de excusa<sup>6</sup>.

En consecuencia, no es clara ni viable técnicamente dejar supeditado en el parágrafo del artículo 2 del proyecto legislativo lo concerniente a que se “adoptará lo dispuesto en la presente ley, total o parcialmente, si a bien lo considere su Consejo Directivo”. En primer lugar, porque el artículo 2, sobre el alcance de ley, señala que la presente ley se aplicará a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la formación para el trabajo, como el SENA, y, en segundo lugar, porque deja al arbitrio del Consejo Directivo lo que se aplica y lo que no se aplica, a pesar de que contiene aspectos que serían obligatorios para el SENA como es la calidad, movilidad, niveles, entre otros.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica del SENA y su autonomía, se solicita de manera respetuosa modificar la redacción del artículo 2° del proyecto de ley, en los siguientes términos:

“Artículo 2°. Alcance de la ley. La presente ley se aplicará a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la Formación para el Trabajo.

**Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, continuará adscrito al Ministerio del Trabajo, de conformidad con la Ley 119 de 1994, y funcionará de acuerdo con su naturaleza jurídica y no se le aplicará la presente ley”.**

Ahora bien, el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 que adoptó el Plan Nacional de Desarrollo, establece:

“**Artículo 194.** Sistema Nacional de Cualificaciones. Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las

<sup>5</sup> Artículo 4° Ley 84 de 1973.

<sup>6</sup> Artículo 9° Ley 84 de 1973.

*personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.*

*Como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo. Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus oferentes son el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.*

**Parágrafo 1°.** *El Gobierno nacional, con el liderazgo del Ministerio de Educación Nacional y del Ministerio del Trabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de Formación para el Trabajo y de sus procesos de aseguramiento de calidad. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El Ministerio del Trabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la formación para el trabajo.*

**Parágrafo 2°.** *Los programas de formación para el trabajo por competencias serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones.*

**Parágrafo 3°.** *Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales serán reglamentadas por el Ministerio del Trabajo.*

**Parágrafo 4°.** *El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo”.*

Es por ello que el SENA, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, participa en el diseño de un proyecto de Decreto para el Subsistema de Formación para el Trabajo y su Sistema de Calidad; que tiene como finalidad la articulación armónica entre la formación para el trabajo, la formación profesional y educación dentro del Marco Nacional de Cualificaciones, pero el proyecto de ley no cumple con el fin señalado en la ley del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual manera, se pretende regular temas que apenas se discuten por los equipos técnicos del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio del Trabajo y el SENA, tanto en la gobernanza como en los sistemas de calidad que deben implementarse en este nuevo subsistema de la formación. Estos equipos técnicos actualmente están analizando las denominaciones, objeto de este proyecto de decreto, para validarlo con las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH) del

país y tener un consenso. Por lo tanto, se considera que es prematura esta iniciativa.

Adicionalmente y una vez revisado el articulado del mencionado proyecto de ley, se hacen las siguientes observaciones:

1. El proyecto mezcla el modelo de formación SENA + el modelo de la educación superior + normas actuales que apenas están en desarrollo, como las del Marco Nacional de Cualificaciones.
2. En relación con la evaluación y certificación de competencias allí planteadas, lo limita a programas de formación para el trabajo para el reconocimiento de aprendizajes previos, lo cual no guarda coherencia con el Sistema Nacional de Cualificaciones, en el que se establece el reconocimiento de aprendizajes previos como la tercera vía de cualificación, independiente de la formación para el trabajo y la educación.
3. La excepción que está redactada para el SENA, no es clara ni viable técnicamente, porque deja en manos del Consejo Directivo Nacional de esta entidad decidir qué aplica y qué no aplica de la ley, siendo que el proyecto de ley contiene aspectos que serían obligatorios para el SENA como calidad, movilidad, niveles, etc. Lo anterior porque va en contravía de la autonomía del SENA, prevista en la Ley 119 de 1994 y sus decretos reglamentarios.
4. Este Proyecto de ley no referencia el contexto de las Cualificaciones, sus resultados de aprendizaje para promover la movilidad laboral y educativa de las personas, y la formación a lo largo de la vida; no evidencia su relacionamiento con los demás componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones.
5. La Formación para el Trabajo está abierta para todos los ciudadanos, por lo cual se considera que no es necesario establecer acciones diferenciales por tipos de población, para evitar incurrir en una formación diferencial, terminal y segmentada.
6. La visión gubernamental es avanzar hacia una tipología de programas, diferente al propósito de este Proyecto de ley que establece una reglamentación de las Instituciones de la Formación para el Trabajo.
7. El Ministerio del Trabajo, dentro de sus competencias, en el marco del Proyecto de Decreto del Subsistema de Formación para el Trabajo, está considerando un Sistema de Aseguramiento de Calidad con sus respectivos parámetros e indicadores de seguimiento y evaluación.

Por lo tanto, se sugiere que los equipos técnicos del Ministerio del Trabajo, SENA y de las UTL que originaron este Proyecto de ley, se reúnan para discutir el contenido del mismo, en armonía con el

Proyecto del decreto del subsistema de Formación para el Trabajo, que está elaborando el Ministerio del Trabajo, como cabeza de Sector, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019.

Finalmente, en el archivo adjunto se hacen unas observaciones sobre cada artículo para que sean tenidas en cuenta.

Cordial saludo,



Oscar Julian Castaño Barreto  
Director Jurídico.

Anexo: (16 folios)

Copia: Honorable Senador José Ritter López Peña, Presidente Comisión Séptima del Senado, [ritterasistente@gmail.com](mailto:ritterasistente@gmail.com)

Doctor Jesús María España Vergara, Secretario Comisión Séptima del Senado, [comision.septima@senado.gov.co](mailto:comision.septima@senado.gov.co); [jesus.espana@senado.gov.co](mailto:jesus.espana@senado.gov.co).

PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2020  
SENADO

*por el cual organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Objeto, Alcance y Definición**

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones con relación a la organización y funcionamiento del servicio público de la Formación para el Trabajo, definir y regular los oferentes de la formación, las modalidades y niveles de formación, su sistema de calidad, y los entes reguladores de la misma, y de esta forma lograr el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público.

**Observación: No hay un sistema de calidad. Propone acciones voluntarias que NO PERMITEN ofertar programas con el sello de un nivel del Marco Nacional de Cualificaciones, puesto que estos deben servir para un reconocimiento internacional.**

Artículo 2°. *Alcance de la Ley.* La presente ley se aplicará sin excepción a todas las instituciones que ofrezcan el servicio público de la Formación para el Trabajo.

**Observación: El alcance se limita solo a las instituciones. El Gobierno trabaja en la reglamentación de Ley 1955 del 2019, con una tipología de programas y no de instituciones como este Proyecto de ley.**

Parágrafo. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), continuará adscrito al Ministerio de Trabajo, de conformidad a la Ley 119 de 1994 funcionará de acuerdo con su naturaleza jurídica y adoptará lo dispuesto en la presente ley, total o parcialmente, si a bien lo considere su Consejo Directivo.

**Observación: Parágrafo inocuo. El SENA por su naturaleza jurídica es autónomo, tener en cuenta los argumentos relacionados en el concepto.**

Artículo 3°. *Definición de Formación para el Trabajo.* La Formación para el trabajo es una vía de cualificación formativa o proceso de aprendizaje sistemático por competencias de carácter teórico - práctico y procedimental, mediante el cual las personas adquieren, complementan y desarrollan competencias que las habilitan para el acceso al trabajo y para el desempeño competente de ocupaciones y oficios en distintas áreas de la actividad productiva y para la participación en la vida social, cultural y económica.

**Observación: No diferencia la vía de cualificación de los programas.**

La competencia integra conocimientos, destrezas y aptitudes e identifica, genera y asume valores y actitudes para su realización humana, su participación en el trabajo productivo y en la toma de decisiones sociales.

**Observación: La noción de competencia sigue siendo importante, pero está englobada en la cualificación que es un concepto ausente en el presente proyecto.**

La Formación se ejecuta a través de procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación y servicio a la comunidad, respondiendo a las necesidades del sector productivo y aportando a su productividad y competitividad.

Los programas e implementaciones curriculares de la Formación para el Trabajo deben responder a las necesidades del sector productivo y serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

**Observación: A este nivel no se ha propuesto nada diferente de lo existente.**

CAPÍTULO II

**Fines y Principios de la Formación para el Trabajo**

Artículo 4°. *Fines.* La Formación para el Trabajo responde a los siguientes fines:

1. El Aprender a Aprender, que se orienta hacia el desarrollo de la originalidad, la creatividad, la capacidad crítica, el aprendizaje por procesos y la formación permanente.
2. El Aprender a Hacer, en el cual se involucra ciencia, tecnología y técnica en función de un adecuado desempeño en el mundo de

la producción de bienes y la prestación de servicios.

3. El Aprender a Ser, que se orienta al desarrollo de actitudes acordes con la dignidad de la persona y con su proyección solidaria hacia los demás y hacia el mundo.

Artículo 5°. *Principios de la Formación para el Trabajo.* La Formación para el Trabajo responde al desarrollo de competencias para armonizar el talento humano con las necesidades económicas y las tendencias de empleo, respondiendo a los siguientes principios:

**Servicio:** El Estado deberá velar por la adecuada prestación del servicio de la Formación para el Trabajo y la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

Los empleadores, por su parte, deberán asegurar la formación y habilitación técnica a sus trabajadores y de quienes así lo requieran.

**Libre elección de profesión u oficio:** Se orienta al desarrollo personal y al libre ejercicio del derecho al trabajo y al conocimiento.

**Integralidad:** Concibe la formación como un equilibrio entre procesos innovadores y de desarrollo social; comprende el obrar tecnológico en armonía con el entendimiento de la realidad social económica nacional y regional, política, cultural, artística y ambiental.

**Flexibilidad:** Favorece el reconocimiento de los aprendizajes previos que permita el ingreso y la movilidad entre los diferentes niveles, la adaptación de la oferta a las necesidades y características de las poblaciones y el contexto, la adecuación de enfoques pedagógicos y los procesos de gestión institucional.

Los programas de formación y sus estructuras deben transformarse al ritmo de los desarrollos tecnológicos y productivos que afectan el contexto social y, en particular, las competencias de los sujetos para acceder a un empleo.

**Formación para toda la vida:** Reconoce que las personas sin distinción de edad y género aprenden a través de toda su vida, acumulando experiencia, conocimiento y saberes en razón de su cotidiana interacción con el medio productivo y con los demás.

La Formación para el Trabajo promueve que las personas regresen al sistema tantas veces como se requiera.

**Aseguramiento de la Calidad:** Entendido como la **garantía que los procesos de formación**, investigación y proyección social cumplen estándares de calidad y mejora continua en la gestión de las instituciones y en los programas de Formación para el Trabajo con el propósito de: i) asegurar que la inversión en Formación para el Trabajo de la población tenga un efecto potenciador, ii) asegurar una fuerza de trabajo preparada para alcanzar altos estándares de desarrollo económico y social, y iii) lograr el reconocimiento de la formación por parte del mercado del trabajo y del sistema educativo.

**Observación: El proyecto de reglamentación que está trabajando el Gobierno nacional apunta a una calidad de los resultados de aprendizaje y su impacto social. Este proyecto se queda en los procesos formativos y de gestión.**

**Pertinencia:** Entendida como la concordancia y articulación entre la Formación para el Trabajo y las expectativas y necesidades del sector productivo el marco de un contexto globalizado, en función de las necesidades reales de formación en el país y las tendencias del ejercicio en el campo de acción específico.

La oferta de Formación para el Trabajo debe responder a los entornos productivos, tecnológicos, laborales, sociales, culturales y ambientales, fortaleciendo los vínculos con actores estratégicos del desarrollo económico y social en los ámbitos nacional, regional y local, con visión internacional, identificando los sectores prioritarios que requieren formación de talento humano, investigación aplicada y servicios a la comunidad.

**Oportunidad:** Respuesta que la Formación para el Trabajo debe dar en tiempo, modo y lugar de acuerdo con la dinámica de la demanda laboral y social.

**Movilidad Laboral Nacional e Internacional:** Posibilidad de movilidad que deben tener las personas entre las diferentes vías de cualificación que son: la Educativa, la Formación para el Trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

**Observación: Todos estos fines son universales, los compartimos, pero habría que actualizarlos al lenguaje de las cualificaciones.**

### CAPÍTULO III

#### De las Instituciones de la Formación para el Trabajo

Artículo 6°. *Oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo.* La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (EDTH) y las Instituciones de Educación Superior con oferta de Formación para el Trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan.

Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer y desarrollar programas de:

- (i) Formación para el Trabajo Básica: Operario, Auxiliar y Técnico.
- (ii) Formación para el Trabajo Avanzada: Técnico Avanzado, Experto Técnico y Maestro Técnico.
- (iii) Formación complementaria y poblaciones especiales.

**Observación: No se entiende a qué tipo de formación se refiere,** sólo habla de los beneficiarios. No hay definición de formación complementaria. ¿Hace parte de la oferta validada por el Marco Nacional de Cualificaciones?

Artículo 7°. *Objetivos:* Son objetivos de las instituciones de Formación para el Trabajo los siguientes:

1. Promover la formación integral mediante el desarrollo de conocimientos técnicos, habilidades, destrezas y actitudes, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las demandas del mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.
2. Promover y fomentar una oferta formativa flexible, pertinente y de calidad, orientada por la dinámica económica y productiva y las expectativas personales.
3. Formar integralmente, satisfaciendo las necesidades del sector productivo en los entornos global, nacional, regional y local.
4. Contribuir desde la formación, la investigación y la proyección social, al desarrollo de la innovación y al desarrollo tecnológico de los sectores productivos.
5. Promover el papel de las empresas en la formación de los trabajadores.
6. Facilitar la empleabilidad y la inserción laboral de los egresados.
7. Desarrollar procesos de investigación aplicada que respondan con los requerimientos del sector productivo y busquen incrementar la competitividad de este.
8. Realizar procesos de proyección social a la comunidad, ayudando a resolver problemas sociales a partir de las competencias adquiridas en la Formación para el Trabajo.
9. Fomentar el acceso de la población vulnerable a los programas de Formación para el Trabajo.

**Observación: El Gobierno habla de instituciones con diferentes naturalezas jurídicas que ofertan programas de Formación para el Trabajo. Este proyecto habla de instituciones de Formación para el Trabajo. Es diferente la mirada.**

Artículo 8°. *Naturaleza.* Las Instituciones de Formación para el Trabajo serán de naturaleza pública, privada o mixta.

**Observación: Este concepto de Institución mixta no es claro y el documento no lo explica.**

La creación, organización y funcionamiento de las instituciones de Formación para el Trabajo, de sus programas y la expedición de los títulos y certificados de técnicos, se regirá por la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Artículo 9°. *Requisitos.* Las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo para ofrecer este servicio deben cumplir mínimo los siguientes requisitos:

**Observación: La visión gubernamental es avanzar hacia una tipología de programas. Diferente al propósito de ese proyecto de Ley.**

1. Tener licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial tratándose de aquellas de naturaleza pública.
2. Obtener el registro de los programas de Formación para el Trabajo de que trata esta ley.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Trabajo actualizará la reglamentación de la licencia de funcionamiento, registro o reconocimiento de carácter oficial de que trata este artículo con base a lo dispuesto en esta ley. Mientras esto suceda el reconocimiento de carácter oficial otorgado a las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano bajo la vigencia del Decreto 1075 de 2015, hará las veces de este.

Parágrafo 2°. El reconocimiento y el registro de los programas se realizarán a través de Pares Productivos, quienes emitirán concepto ante el Ministerio del Trabajo. El perfil de dichos pares será determinado por el Ministerio de Trabajo, entidad que deberá asegurar que los pares tengan experiencia productiva en el sector económico al cual está orientado el respectivo programa.

**Observación: Estos elementos hacen parte del Sistema de Calidad: habilitación e instituciones y programas.**

Parágrafo 3°. Las Instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo deben anteponer a su nombre la denominación de “Institución de Formación para el Trabajo” y ningún caso podrá utilizar en su nombre denominaciones de “Universidad” o “Institución Universitaria” y otras que creen confusión.

Artículo 10. *Consejo de Dirección.* De acuerdo con lo establecido en el Artículo 68° de la Constitución Política, las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo con excepción del SENA, establecerán un Consejo de Dirección en el cual tendrán representación: los directivos, docentes, estudiantes, egresados que se encuentre trabajando y el sector productivo.

**Observación: La propuesta aquí es algo confusa. Esto parece no tener relación con los propósitos del Proyecto de ley. Tampoco guarda concordancia con el Sistema de Calidad.**

Artículo 11. *Funciones del Consejo de Dirección.* Las funciones del Consejo de Dirección serán entre otras:

Establecer la planeación estratégica institucional; tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución y que no sean competencia de otra autoridad; adoptar los reglamentos para la

organización y el funcionamiento de la institución, en especial el proyecto formativo; definir los costos formativos y adoptar las tarifas educativas correspondientes; ejecutar la evaluación institucional y de programas, de acuerdo con lo definido en el proyecto formativo; recomendar criterios de participación de la institución en actividades comunitarias, culturales, deportivas y recreativas.

**Observación: Confunden acciones administrativas con las de calidad.**

#### CAPÍTULO IV

##### Niveles de Formación

Artículo 12. *Niveles.* La Formación para el Trabajo se organizará en los siguientes niveles:

1. La Formación para el Trabajo Básica que comprende los programas de Operario - Auxiliar y el de Técnico.

**Observación: Se crearía una gran confusión en el periodo de transición pues los actuales programas y los del Marco Nacional de Cualificaciones tendrían las mismas denominaciones.**

2. La Formación para el Trabajo Avanzada que comprende los programas de Técnico Superior, Experto Técnico y Maestro Técnico.

Los programas de Formación para el Trabajo Avanzada solo podrán ser ofrecidos y desarrollados por las instituciones de Formación para el Trabajo que cuenten con certificación de calidad institucional, con las normas NTC y aquellas que se reglamenten en desarrollo de esta ley.

**Observación: Desaparecieron los otros oferentes, SENA e IES. Significa que para ofertar los programas de los niveles iniciales no se necesita certificación de calidad.**

Artículo 13. *Nivel Operario y Auxiliar.* Comprende la formación en oficios u ocupaciones relativas al manejo de una máquina o proceso específico, o la persona que asiste o ayuda en un proceso productivo. Requiere supervisión. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 1 y 2 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

**Observación: Cada nivel se debe relacionar con los descriptores del Marco y se trata de cualificaciones. Elementos que no se desarrollan en el Proyecto de ley.**

Artículo 14. *Nivel Técnico.* Comprende la formación que está dirigida a personas con noveno grado de educación básica secundaria y está relacionada con funciones de elaboración y realización bajo cierta supervisión; desarrolla varios procesos inherentes a su ocupación con la destreza requerida. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 3 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

**Observación: Cada nivel se debe relacionar con los descriptores del Marco.**

Artículo 15. *Nivel de Técnico Superior.* Comprende la formación que está dirigida a personas con título de bachiller, cuyo objeto es promover el aprendizaje a un nivel elevado de complejidad, adquiriendo las habilidades y destrezas para actuar de forma idónea en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales de manera autónoma y/o implica responsabilidades de mando, supervisión y coordinación. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 4 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

Artículo 16. *Experto Técnico.* Comprende la formación que está dirigida a personas con Formación Técnica avanzada que busca ampliar o profundizar los conocimientos técnicos especializados, con el objeto de incrementar las habilidades y destrezas del aprendiz para actuar idóneamente en la solución de problemas en un rango definido de áreas funcionales, que utilicen procedimientos, herramientas y materiales especializados para procesos de diseño y desarrollo de productos o apoyar procesos de investigación aplicada. Su formación debe corresponder a los descriptores del nivel 5 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

Los aspirantes a Experto Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de un (1) año en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada.

Artículo 17. *Maestro Técnico:* Otorgado a quienes tienen formación Técnica Avanzada que busca producir conocimiento tecnológico que solucione problemas de nivel estratégico en la organización; que desarrollen la capacidad para coordinar actividades interdisciplinarias en un campo especializado de la tecnología, que gestionen, organicen y manejen recursos; que emprendan proyectos productivos o sociales innovadores a través de la investigación aplicada; que tomen decisiones fundamentadas y con respecto a estándares de calidad, que apoyen el proceso de toma de decisiones de niveles superiores. Su formación debe corresponder a los descriptores de los niveles 6 y 7 del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

Los aspirantes a Maestro Técnico deberán acreditar experiencia práctica mínima de dos (2) años en el sector productivo, en el campo ocupacional relacionado con la experiencia seleccionada y presentar la propuesta de un proyecto productivo avalado por una entidad pública o privada.

Artículo 18. *Denominación de los Programas.* Las denominaciones de los programas de Formación para el Trabajo se determinarán en los Catálogos de Cualificaciones, que responden al Marco Nacional de Cualificaciones.

**Observación: Las denominaciones ya aparecen desde el artículo 13 hasta el 18.**

Artículo 19. *Metodología:* Las instituciones de la Formación para el Trabajo podrán adelantar sus programas de formación en la metodología presencial, a distancia o virtual.

**Observación: No son metodologías sino modalidades**

Artículo 20. *De los programas académicos.* Las instituciones de Formación para el Trabajo, además de los anteriores niveles de formación, podrán ofrecer programas de formación académica, los cuales se rigen actualmente por lo establecido en el Decreto 1075 de 2015 o la norma que lo sustituya o modifique, los cuales conducirán a un certificado de conocimientos académicos.

**Observación: Esto es competencia del Ministerio de Educación Nacional y no pueden pasar al Ministerio del Trabajo. Este artículo supera el alcance del Proyecto de ley.**

Artículo 21. *Atención a poblaciones especiales:* Las instituciones de Formación para el Trabajo podrán ofrecer sus programas a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales, grupos étnicos, y para las personas que requieran rehabilitación social. Igualmente, este servicio se prestará a las poblaciones vulnerables y afectadas por el conflicto. En caso de que las personas no alcancen los requisitos establecidos para el ingreso a cualquiera de los niveles, el Ministerio de Trabajo establecerá un sistema de equivalencias.

**Observación: La formación para el trabajo está abierta a todos los ciudadanos. ¿Cuál es la formación diferenciada que se propone para esos grupos poblacionales? Los descriptores del marco son comunes a todos.**

#### CAPÍTULO V

**De los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad, de Información y de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo.**

**Observación: El documento busca reglamentar la vía de cualificación de la Formación para el Trabajo. Aquí van más allá y abordan la tercera vía de cualificación que es el reconocimiento de aprendizajes previos donde la CCL es una sus salidas.**

Artículo 22. *Componentes.* El Sistema Nacional de Calidad de la Formación para el Trabajo, estará conformado por tres componentes relacionados entre sí:

1. El Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo
2. El Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo
3. El Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de la Formación para el Trabajo.
4. El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo.

Parágrafo. Corresponde al Ministerio de Trabajo reglamentar los subsistemas establecidos en los artículos 23, 24, 25 y 26 de la presente ley y adaptar las normas vigentes.

Artículo 23. *Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo.* Por medio del Sistema para el Aseguramiento de la Calidad de la Formación para el Trabajo las instituciones prestadoras del servicio público ingresarán en el sistema, los trámites asociados a la obtención de la licencia de funcionamiento o personería Jurídica, creación de nuevas sedes, registro de los programas de formación laboral, renovación del registro y extensión de programas de formación.

**Observación: No hay un verdadero Sistema de Calidad. Se limita a los registros o habilitación.**

Artículo 24. *Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo.* El Sistema Nacional de Información de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre esta modalidad de educación.

**Observación: Desconoce la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, artículo 194, que crea la Plataforma de información de todo el Sistema Nacional de Cualificaciones.**

Tendrá como objetivos:

1. Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y de los programas de formación laboral y su respectiva certificación de calidad.
2. Servir como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, así como para el cumplimiento de las competencias de planeación, monitoreo, evaluación, asesoría e inspección y vigilancia correspondientes.

Artículo 25. *Sistema de Certificación o Acreditación de la Calidad de la Formación para el Trabajo.* El Sistema de Certificación de Calidad de la Formación para el Trabajo, es el conjunto de políticas, estrategias, procesos y organismos cuyo objetivo fundamental es garantizar a la sociedad que las instituciones de Formación para el Trabajo que hacen parte del sistema cumplen con los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos. Este será el sistema que se encargará de certificar a las instituciones y programas.

**Observación: La propuesta no es clara y parece contradictoria con artículos anteriores. ¿Cómo? ¿Cuáles son los criterios para evaluar la calidad?**

Artículo 26. *Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo.* El Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias de la Formación para el Trabajo es la vía para el reconocimiento de aprendizajes previos. Las condiciones y mecanismos para la acreditación

de las entidades públicas y privadas certificadoras de competencias laborales serán reglamentadas por el Ministerio de Trabajo.

**Observación: Esto es otra vía de cualificación cuya reglamentación no corresponde con el objeto del presente Proyecto de ley. Es un componente del Sistema de Cualificaciones y como tal, una de las salidas de la vía de Reconocimiento de aprendizajes previos.**

#### CAPÍTULO VI

##### Organización y Administración del Servicio Público de la Formación para el Trabajo

Artículo 27. *Subsistema de Formación para el Trabajo.* El Subsistema de Formación para el Trabajo será el encargado de fijar los lineamientos, la organización y la administración del Servicio Público de la Formación para el Trabajo.

**Observación: No se entiende como el Subsistema se reglamenta a sí mismo.**

Artículo 28. *Prestación del servicio.* La prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo estará a cargo de las instituciones legalmente constituidas y autorizadas para tal fin, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio del Trabajo.

**Observación: Esto ya lo resolvió la Ley 1955 del 2019.**

Las Instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que actualmente están autorizadas para prestar el servicio educativo continuaran ofertando el servicio público de la Formación para el Trabajo manteniendo su naturaleza jurídica y en los niveles respectivos, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.

**Observación: No hay coherencia entre el artículo y el resto del documento.**

Artículo 29. *Certificados.* El certificado es el reconocimiento otorgado a una persona natural al culminar satisfactoriamente un programa de Formación para el Trabajo por haber alcanzado las competencias requeridas.

**Observación: Esto ni significa un cambio frente a lo que existe. Ahora se trata de cualificaciones.**

El certificado se hará constar en un diploma y solo podrá ser otorgado por una institución que haya sido autorizada por el Estado para prestar el servicio de la Formación para el Trabajo.

Certificado de Cualificación: Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa en los diferentes niveles.

**Observación: ¿Cuáles niveles? Hasta aquí se habla de competencias y en este artículo aparecen cualificaciones. ¿Y la evaluación? Tema ausente.**

Certificado de conocimientos académicos: Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un programa de conocimientos académicos.

**Observación: Esto es de la educación formal a tratar con el Ministerio de Educación Nacional.**

Certificado de asistencia o participación: Se otorga a quien haya culminado satisfactoriamente un curso o diplomado de formación complementaria.

**Observación: No se entiende que es un diplomado de formación complementaria.**

Parágrafo: Los certificados que expidan las instituciones de Formación para el Trabajo, serán válidos para el ingreso a un empleo público.

**Observación: Esta regulación no pertenece al presente Proyecto de ley.**

Artículo 30. *Convalidación de Títulos y Certificados.* El Gobierno nacional reglamentará la convalidación de títulos y certificados otorgados por instituciones extranjeras legalmente reconocidas por la entidad competente en el respectivo país, para expedir títulos o certificados de la Formación para el Trabajo o su equivalente.

**Observación: Esto es reglamentación en función del Marco Nacional de Cualificaciones y del componente de Movilidad educativa y formativa.**

#### CAPÍTULO VII

##### De la Inspección, Vigilancia, Control y Régimen sancionatorio

Artículo 31. *Inspección y Vigilancia.* En cumplimiento de la obligación constitucional, el Estado ejercerá a través del Presidente de la República, la suprema inspección y vigilancia del servicio público de la Formación para el Trabajo y velará por el cumplimiento de sus fines en los términos definidos en la presente ley.

Artículo 32. *Delegación.* La suprema inspección y vigilancia de que trata el artículo anterior será delegada en el Ministro de Trabajo.

Artículo 33. *Ámbito.* La inspección y vigilancia se ejercerá en relación con la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo, que se preste en instituciones públicas o privadas.

Artículo 34. *Objeto.* La inspección y vigilancia de la Formación para el Trabajo estará orientada a velar por el cumplimiento de los fines, principios y objetivos establecidos en esta ley, a exigir el cumplimiento de las leyes, las normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio de la Formación para el Trabajo, a brindar asesoría para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los estudiantes en el servicio público de la Formación para el Trabajo y las mejores condiciones para su formación integral.

Artículo 35. *Ejercicio.* El Ministro de Trabajo ejercerá las facultades que le confiere esta ley para realizar la inspección y vigilancia en la Formación para el Trabajo.

Artículo 36. *Forma y Mecanismo.* La inspección y vigilancia del servicio público de la Formación

para el Trabajo se adelantará y cumplirá por parte de las autoridades competentes, mediante un proceso de evaluación.

Artículo 37. *Procedimiento Administrativo Sancionatorio*. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio se sujetarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 38. *Sanciones*. Las violaciones a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias por parte de las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se establecen por parte de la autoridad competente.

1. Amonestación pública que será fijada en lugar visible en la institución de la Formación para el Trabajo y en el Ministerio de Trabajo.
2. Amonestación pública con indicación de los motivos que dieron origen a la sanción, a través de anuncio en periódico de alta circulación nacional o de la localidad, en su defecto, en la publicación en lugar visible, durante un máximo de una semana.
3. Multas sucesivas hasta de cien (100) veces el salario mínimo legal mensual vigente en el país.
4. Cancelación del registro de programas de formación.
5. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por seis (6) meses.
6. Suspensión de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, hasta por un año.
7. Cancelación de la personería jurídica, licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.

Parágrafo 1°. A los representantes legales o directores de las instituciones oferentes del servicio público de la Formación para el Trabajo, les podrá ser aplicada las sanciones previstas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, las cuales serán impuestas por el Ministerio de Trabajo previa observancia del debido proceso.

Parágrafo 2°. Cuando llegue a imponerse la sanción de cancelación de personería jurídica o licencia de funcionamiento a un establecimiento de la Formación para el Trabajo, tal decisión se adoptará tomando conjuntamente las previsiones de oportunidad que aseguren la prestación del servicio de formación, para las personas que pudieran verse afectados con esta medida.

Artículo 39. *Mérito para sancionar*. La autoridad competente estudiará la existencia de mérito para aplicar el régimen sancionatorio.

Los siguientes comportamientos podrán llevar directamente a la suspensión de la personería

jurídica, licencia de funcionamiento o del reconocimiento de carácter oficial, cuando se incurra en ellos por primera vez y en caso de reincidencia, a la cancelación de esta.

1. Suministrar información falsa para la toma de determinaciones que correspondan a la autoridad competente.
2. Apartarse objetiva y ostensiblemente de los fines y objetivos de la formación y de la prestación del servicio público de la Formación para el Trabajo para el cual se organizó la institución.
3. Abstenerse de adoptar el Proyecto de Formación Institucional (PFI).
4. Expedir diploma, certificados y constancias falsos y, en general, vender o proporcionar información falsa.
5. Incurrir de manera reiterada en faltas o conductas sancionables.
6. Abstenerse de atender a población en el marco de la formación inclusiva.

## CAPÍTULO VIII

### Régimen del Aprendiz y Régimen Laboral de los Instructores.

**Observación: En este capítulo se abordan temas varios y diversos sin mayor profundidad.**

Artículo 40. *Aprendiz*. Es Aprendiz de una institución de la Formación para el Trabajo la persona que posee matrícula vigente para un programa de los que trata esta ley.

Artículo 41. *Matrícula*. La matrícula es el acto que formaliza la vinculación del Aprendiz al servicio de la Formación para el Trabajo, se realizará por una sola vez al ingresar el aprendiz a una institución de Formación para el Trabajo, pudiéndose renovar para cada periodo académico.

Artículo 42. *Reglamento del Aprendiz*. Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento o manual de convivencia, que regule al menos los siguientes aspectos: requisitos de inscripción, admisión y matrícula, derechos y deberes, prohibiciones, distinciones e incentivos, evaluación y promoción, faltas contra el régimen disciplinario, sanciones aplicables y los procedimientos a seguir para la imposición de las mismas en los casos que haya lugar para ello y demás aspectos formativos.

Artículo 43. *Seguro de salud del aprendiz*. Para los aprendices que no se encuentren amparados por algún Sistema de Seguridad Social, las instituciones oferentes del servicio de la Formación para el Trabajo tomarán un seguro que proteja y ampare su estado físico en caso de accidente.

Artículo 44. *Líneas de crédito*. Autorícese al Icetex para establecer líneas de crédito que promuevan el acceso y permanencia de los aprendices en programas de la Formación para el Trabajo. Para tal efecto, se deberá priorizar a la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos.

Artículo 45. *Reglamento de Instructores.* Las instituciones oferentes de este servicio tendrán un reglamento de instructores que regule al menos los siguientes aspectos: selección, vinculación, evaluación, capacitación, estímulos e incentivos, derechos y deberes, régimen de participación democrática en la dirección de la institución, régimen disciplinario y retiro de la institución.

## CAPÍTULO IX

### Del Fomento

Artículo 46. *Fomento de la Formación para el Trabajo.* El Estado reconoce la Formación para el trabajo, como factor esencial del proceso de formación de la persona y componente dinamizador en la formación técnica. En consecuencia, el Gobierno nacional apoyará y fomentará la Formación para el Trabajo, brindando oportunidades para ingresar a ella y ejerciendo un permanente control para que se ofrezcan programas de calidad.

Artículo 47. *Instrumentos de Fomento.* El Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de las TIC, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, Colciencias e iNNpulsa fomentarán la Formación para el Trabajo a través de:

**Observación: Aquí se mezclan cabezas de sector y entidades adscritas y además no son instrumentos.**

- a. Apoyar y fomentar la Formación para el Trabajo y diseñar estrategias que promuevan el acceso, permanencia y financiamiento a la demanda.
- b. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo.
- c. Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para la implementación de la Formación para el Trabajo.
- d. Divulgar mediante campañas masivas de comunicación la importancia de la Formación para el Trabajo.
- e. Dirigir la realización de estudios sectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de Formación para el Trabajo.
- f. Desarrollar planes y programas que permitan la integración entre la comunidad, el sector productivo y demás sectores con la Formación para el Trabajo.
- g. Ejecutar las políticas de fomento de la Formación para el Trabajo y de la evaluación que contribuyan a cualificar los procesos formativos en todos sus niveles.
- h. Proponer criterios para la internacionalización de la Formación para el Trabajo.
- i. Identificar los mecanismos que faciliten la coordinación intersectorial en temas relacionados con la Formación para el Trabajo.

- j. Participar y proponer criterios en la reglamentación de las leyes del sector y proyectos tendientes al fortalecimiento de la autonomía de las Instituciones de Formación para el Trabajo.
- k. Colaborar con las instituciones de Formación para el Trabajo para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación.
- l. Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las Instituciones de Formación para el Trabajo y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.

Artículo 49. *Estímulos de Calidad.* Las contrataciones que realicen entidades dentro del marco su programas y políticas que impliquen el uso de servicios de instituciones de Formación para el Trabajo, deberá priorizar a las instituciones de instituciones de Formación para el Trabajo certificadas en calidad.

Parágrafo. El Gobierno nacional establecerá los estímulos e incentivos que considere pertinentes, los cuales beneficiaran a los estudiantes y a las instituciones de la Formación para el Trabajo que cuenten con la certificación de calidad.

## CAPÍTULO X

### Articulación del Sistema de la Formación para el Trabajo

Artículo 49. *De la Doble Titulación:* Las instituciones educativas que ofrezcan educación media, estatales o privadas a través de las secretarías de educación las primeras y de sus representantes legales o propietarios las segundas, podrán celebrar convenios con las instituciones de Formación para el Trabajo, para que los estudiantes de los grados 10 y 11, adquieran y desarrollen competencias laborales específicas en una o más ocupaciones que permitan su continuidad en el proceso de formación o su inserción laboral y obtengan por parte de estas instituciones además de su título de bachiller su título de técnico.

**Observación: Se trata de calificaciones y no de competencias. Tema a tratar con el Ministerio de Educación.**

Artículo 50. *De la articulación con la Educación Superior:* Los programas ofrecidos por las instituciones oferentes de la Formación para el Trabajo podrán ser reconocidos por las instituciones de Educación Superior como parte de la formación académica ofrecida por estas Instituciones, con el fin de favorecer la movilidad estudiantil y con base en el esquema de la movilidad educativa y formativa.

**Observación: Se refieren a otro componente del SNC. La movilidad educativa y formativa. Va más allá del objeto del Proyecto de ley.**

## CAPÍTULO XI

### Disposiciones varias

Artículo 51. *De los programas en las áreas auxiliares de la salud:* Los programas en las áreas auxiliares de la salud serán ofrecidos en las instituciones oferentes de la Formación para el

Trabajo legalmente constituidas y autorizadas para tal fin por el Ministerio de Trabajo, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

**Observación: ¿Y las demás reguladas? ¿Por qué se limitan a lo de salud?**

Los programas en las áreas auxiliares de la salud, de que trata este artículo forman parte del nivel técnico establecido en el artículo 14 de esta ley.

Artículo 52. *Prácticas laborales en la Formación para el Trabajo.* La práctica laboral a la que se refiere el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, incluye la actividad formativa práctica desarrollada por un estudiante de programas de formación laboral que se establecen en la presente ley y debe ser parte del diseño curricular respectivo.

**Observación: No es claro el artículo.**

Artículo 53. *Formación Dual.* La Formación para el Trabajo dual es el conjunto de acciones e iniciativas formativas, de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación de los aprendices en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en la Institución de Formación para el Trabajo.

**Observación: El Gobierno utiliza la expresión formación en alternancia y la dual es una de sus modalidades.**

Parágrafo: El Gobierno nacional reglamentará la Formación Dual, con el objeto de incrementar la empleabilidad juvenil y además mejorar la competitividad y productividad de las empresas.

Artículo 54. *Tarifas.* El Ministerio de Trabajo establecerá los valores relacionados con los trámites de licencia de funcionamiento, aperturas de nuevas sedes, solicitud de registros, renovación y extensión de los programas de Formación para el Trabajo, convalidación de certificados obtenidos en otros países y por las constancias de existencia y representación legal.

Artículo 55. *Régimen de Transición.* Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano que cuenten con licencia de funcionamiento y registro vigente de sus programas, tienen un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de esta ley, para ajustar sus programas de Formación para el Trabajo a lo establecido en esta ley y obtener su registro por parte del Ministerio de Trabajo.

Vencido el término anterior sin que se haya realizado el trámite, expirará el registro de los programas y la institución no podrá admitir nuevos estudiantes para tales programas.

Artículo 56. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en la Ley 1064 de 2006.

De los honorables congresistas,

**GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO**

Senador de la República Centro Democrático

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de agosto del año dos mil veinte (2020).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso* de la República, las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

**Refrendado por:** doctor Óscar Julián Castaño Barreto - Director Jurídico.

**Número del Proyecto de ley: número 05 de 2020 Senado.**

**Título del Proyecto:** *por el cual organiza el servicio público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público y se dictan otras disposiciones.*

**Número de folios:** veinticuatro (24) folios

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** viernes veintiocho (28) de agosto de 2020.

**Hora:** 18.27 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 812 - Lunes, 31 de agosto de 2020	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
CONCEPTOS JURÍDICOS	Págs.
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 17 de 2020 Senado, por medio de la cual se crea el Banco Nacional de Tiempo y Voluntariado, se regula su funcionamiento y se establecen otras disposiciones..	1
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 34 de 2020 Senado, por medio de la cual se crean parques infantiles de integración en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	2
Concepto jurídico del Servicio Nacional de Aprendizaje al Proyecto de ley número 005 de 2020 Senado, por el cual organiza el Servicio Público de la Formación para el Trabajo para el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público y se dictan otras disposiciones. ....	3