



DIRECCIÓN DE FORMACIÓN PROFESIONAL

PROPUESTA: NORMATIVIDAD ESPECIAL SENA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Julio, 2023



PROPUESTA: NORMATIVIDAD ESPECIAL SENA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

1. Contextualización

El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, establecimiento público, del orden nacional, con autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo, brinda formación profesional a trabajadores, jóvenes y adultos en los diferentes sectores económicos del país. Desde 1957 mediante la Ley 118 del mismo año, la institución ha venido ofreciendo Formación Profesional Integral para el progreso de las personas y su incorporación en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

La Ley 30 de 1992, facultó algunas instituciones de carácter público a ofertar programas de la educación superior tal como reza el artículo 137: “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.”

A partir de la vigencia de la Ley 30, el Ministerio de Educación Nacional reguló el aseguramiento de la calidad en el país, lo que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, dentro del cual hace parte el registro calificado.

En el año 2010, el Gobierno Nacional elevó consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con radicado Rad. No. 11001-03-06-000-2010-00089-00, emite concepto indicado lo siguiente:

“Estima la Sala que es conveniente adicionar a lo expuesto las siguientes consideraciones y recomendaciones finales:

1. La deficiente redacción de los artículos 1 y 2 de la ley 1188 de 2008, podría llevar al intérprete a obtener que el registro calificado allí previsto sólo es exigible a las instituciones de educación superior. No obstante, según se ha explicado a lo largo de este concepto, desde la expedición de la ley 30 de 1992 ha sido interés del Estado propender por la calidad de la educación superior, materia que incluye tanto a las instituciones que prestan ese servicio, como a los programas ofrecidos.

2. Estima la Sala que debe buscarse una interpretación ponderada y sistemática de la norma consistente en que, si bien el SENA no ha sido considerado como una institución de educación superior, lo cierto es que ofrece programas que la leyes 30 de 1992 y 749 de 2002 consideran como



tales, lo que implica la imposibilidad de que estos programas puedan considerarse ajenos a las políticas de calidad en la educación superior previstas por el legislador.

3. Dado que el sistema de registro calificado abarca la evaluación tanto de los programas como aspectos de carácter institucional que la ley, y particularmente el decreto reglamentario 1295 de 2010, ha previsto para las instituciones de educación superior, la Sala estima que debe considerarse especialmente la naturaleza y misión del SENA para aplicarle a esa entidad las condiciones de calidad que le permitan obtener el registro calificado, situación particular que aún no ha sido reglamentada.

4. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), al cual aluden las leyes 30 de 1992, 1188 de 2008 y el decreto reglamentario 1767 de 2006, reconoce la existencia de otros sistemas de información como sería el previsto en el decreto reglamentario 359 de 2000 para el SENA, ordenando la articulación con los mismos, pero sin que ello implique que tal sistema de información supla el registro calificado de los programas de educación superior ofrecidos por el SENA.

5. Dado que el derecho es una forma de regular la vida social y que la potestad reglamentaria tiene como finalidad establecer los mecanismos para ejecutar la ley con el fin de lograr su cumplimiento, la Sala estima que en el caso del SENA resulta recomendable expedir un decreto reglamentario para concretar las condiciones de calidad tanto de carácter institucional como de los programas de educación superior que ofrece, con el fin de lograr el objetivo de calidad previsto en la ley 1188 de 2008, sin que se altere la prestación del servicio educativo prestado por el SENA.”, fuente; https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-254931_archivo_pdf_sena.pdf

En consecuencia, al SENA le es aplicable la Ley 1188 de 2008 en lo referente al registro calificado de los programas de educación superior ofrecidos por la entidad, puesto que este constituye un requisito legal obligatorio para todas las instituciones que ofrezcan y desarrollen esos programas, ello acorde a su naturaleza jurídica y régimen académico como bien lo expuso la Ley 30 de 1992.

Lo anterior implica, entonces, evaluar todos los requisitos de ley desde las particularidades de la naturaleza, tipología, identidad y estructura organizativa de la entidad, en relación con la cobertura e incidencia de los programas de formación de la Educación Superior del SENA, articulado con el compromiso social que demanda la formación de los trabajadores colombianos.

2. Situación reciente

Esta situación se puede resumir en dos (2) coyunturas. En primer lugar, se presenta dificultades en los tiempos de gestión del registro calificado y, en segundo lugar, se encuentran distancias interpretativas



en el proceso de proferir una decisión de fondo, que reconoce parcialmente la naturaleza, tipología e identidad del SENA.

Con base en esas dificultades enunciadas, se hace necesario tener en cuenta las siguientes premisas para la argumentación de las propuestas formuladas:

1. El SENA da cumplimiento a los requisitos explícitos en la Ley 1188 de 2008 y demás normatividad aplicable al registro calificado, ello en coherencia con el sentido de legitimidad, equidad y justicia de la ley colombiana, por lo tanto, se da perse a su constitución y función gubernamental.
2. El SENA es un estamento que viabiliza la consecución de las metas de formación para el trabajo y de educación superior del Plan Nacional de Desarrollo, en delante PND, por excelencia, siendo estas iniciativas preponderantes para la gestión de país y, además, demanda respuestas inmediatas.
3. En cumplimiento de la Ley 1188, el SENA ha desplegado un andamiaje para demostrar en sus radicaciones, el cumplimiento de lo dispuesto. Para los últimos cuatro años, se han radicado ante el MEN, cuatrocientos noventa y cuatro (494) procesos, propiciando más de mil doscientos cincuenta y tres (1.253) visitas de verificación por parte de los pares académicos, tal como se demuestra en la Ilustración 1.

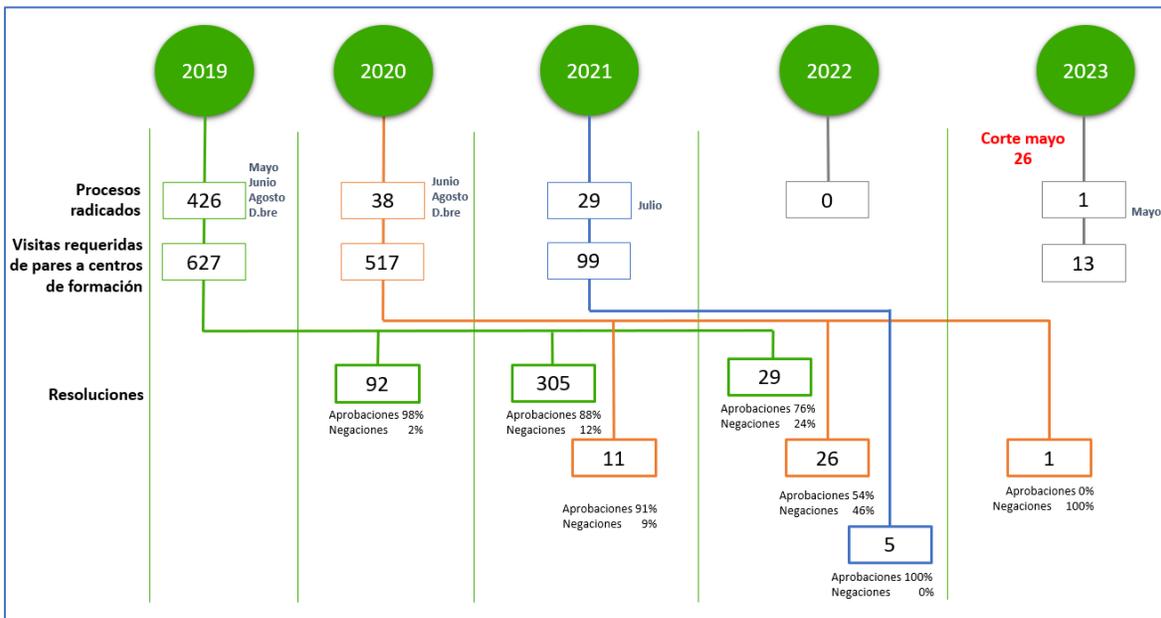


Ilustración 1. Radicaciones de procesos registros calificados 2019-2022

Fuente: Elaboración propia



4. El SENA contribuye la meta de educación superior del gobierno nacional de manera considerable¹. A continuación, se detalla desde el año 2019 al 2022, las cifras reportadas desde el SENA ante el MEN para su correspondiente registro en SNIES. El acumulado de estos años es de 3.162.494 aprendices matriculados.

Tabla 1. Cifras reportadas por el SENA al SNIES

CIFRAS REPORTADAS AL SNIES SEMESTRALMENTE DESE 2019					
Corte a Diciembre de 2022					
Año	Semestre	Variable	Tecnologos	Especialización Tecnológica	Registros
2019	1	Matriculados	342,586	15,600	358,186
2019	1	Graduados	28,009	1,714	29,723
2019	2	Matriculados	404,137	26,968	431,105
2019	2	Graduados	72,227	5,488	77,715
2020	1	Matriculados	322,253	13,736	335,989
2020	1	Graduados	22,979	5,113	28,092
2020	2	Matriculados	413,083	11,573	424,656
2020	2	Graduados	38,788	3,912	42,700
2021	1	Matriculados	362,078	2,585	364,663
2021	1	Graduados	34,680	801	35,481
2021	2	Matriculados	447,565	5,489	453,054
2021	2	Graduados	51,601	1,314	52,915
2022	1	Matriculados	354,566	2,136	356,702
2022	1	Graduados	23,693	1,859	25,552
2022	2	Matriculados	436,597	1,542	438,139
2022	2	Graduados	59,217	355	59,572

Fuente: Elaboración propia, 2023

5. En virtud del espíritu de la norma, el Decreto 1075 de 2015, modificado con el Decreto 1330 de 2019, reconoce la autonomía a las diferentes instituciones de educación superior y la compatibilidad existente de sus normas internas con los requisitos de ley, pues parte del

¹ Según datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), en 2021 el país cuenta con 3.180 programas técnicos profesionales y tecnológicos (41.3% del total programas del nivel de pregrado), registrando un crecimiento significativo frente al año 2010, donde se registraron 1.766 programas en estos niveles de formación. De igual manera, el número de matriculados en estos niveles también ha tenido un crecimiento significativo, pasando de 542.627 estudiantes en 2010 a 650.382 en 2020, lo que representa un crecimiento cercano al 20%. La matrícula en los niveles técnico profesional y tecnológico representa el 29,8% del total de estudiantes atendidos en programas de pregrado ofertados en el país, siendo particularmente relevante la participación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución que brinda atención en programas tecnológicos a más de 400.000 jóvenes



reconocimiento de la naturaleza jurídica y administrativa, tipología, identidad y misión institucional.

6. Una vez se reciben las resoluciones de otorgamiento de los registros calificados, se hace la revisión y se informa al MEN para que se realice la sincronización de información en el SNIES. De acuerdo con las normas antes citadas, solo hasta tener este código es posible ofertar los programas.

7. La normatividad vigente sugiere los siguientes tiempos para la obtención de registros calificados:

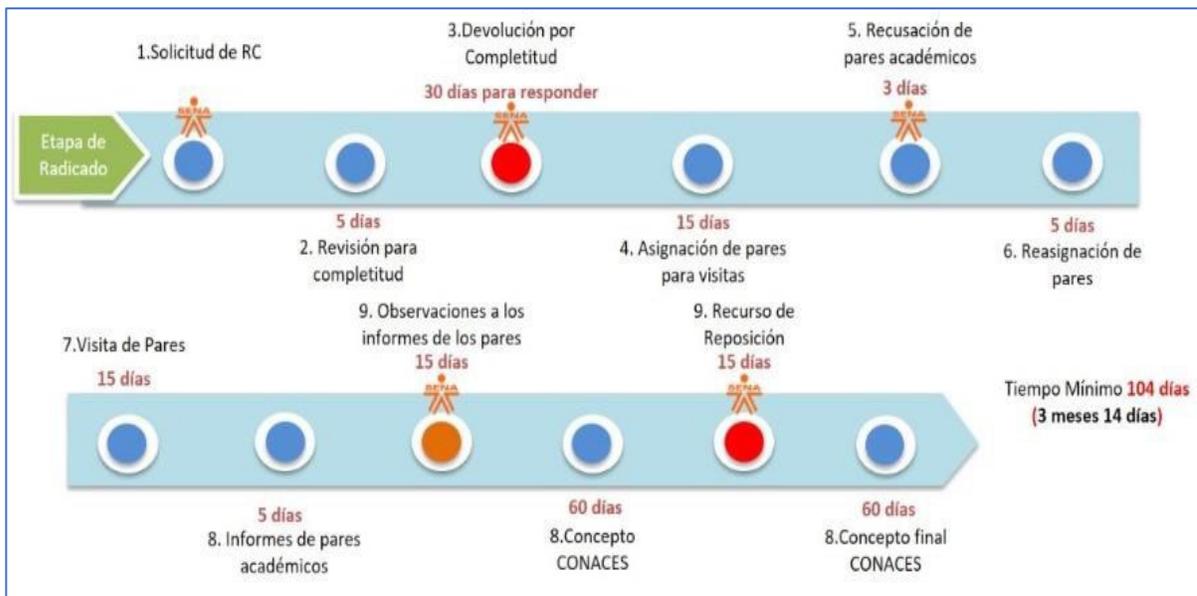


Ilustración 2. Tiempos descritos para condiciones de programa
Fuente: Decreto 1330 de 2019

Sin embargo, al hacer un análisis de los tiempos del trámite de registro calificado desde la expedición del Decreto 1330 para el SENA, se han tenido dentro de la institución, respuestas en un rango entre trecientos cuarenta y un (341) días, siendo este el mejor tiempo registrado, y más de cuatrocientos sesenta (460) días. Estos plazos superan de manera importante lo previsto en la planificación, puesto que, de acuerdo con lo establecido en la normatividad, tal como se plantea en la Ilustración 2., y en coherencia con datos de impacto de la Tabla 1., producto de las demoras, se generan afectaciones administrativas, sociales, presupuestales y repercusiones reputacionales significativas en la formación que demanda el país y los trabajadores. Así entonces, el panorama conlleva a postular una estrategia que se ajuste a los tiempos descritos por el MEN y a lo que demanda el sector productivo, la demanda social y el gobierno nacional.



8. El proceso de sincronización de los SNIES para el SENA, en promedio ha sido de ochenta y tres (83) días, lo cual afecta la oferta institucional, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Tiempos sincronización SNIES

Año / Semestre	Numero de Resoluciones sincronizadas	Promedio días de sincronización
2020 - I	36	128
2020 - II	98	134
2021 - I	167	49
2021 - II	120	48
2022 - I	13	66
2022 - II	7	115

Fuente: Elaboración propia, 2023.

3. Propuesta

El SENA, con miras a fortalecer la gestión de programas de formación, tiene la siguiente propuesta descrita a continuación:

Incluir en ajuste a la Ley 30 de 1992, el siguiente artículo:

Para el caso de los programas de educación superior que oferta el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se aplicarán condiciones de calidad diferenciales de registro calificado único y dada su naturaleza jurídica y la naturaleza de su formación, se evaluará únicamente la regulación de condiciones de programa, eximiendo a la entidad de la sustentación de condiciones institucionales. El Ministerio de Educación Nacional creará una ruta particular para que el SENA pueda cumplir con los trámites que, de acuerdo con lo establecido aquí, se deriven.

Documento Elaborado por:

Sandra Milena Montaña, Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional
Nicolas Cruz, Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional
Francia Elena Arango Monsalve, Grupo de Gestión Estratégica de la Formación Profesional
Edgar Adrián Zambrano Tamayo, Coordinador Grupo de Gestión Administrativa – Registro y Control Académico
María Fernanda Silva Coronado, Abogada – Grupo de Gestión Administrativa – Registro y Control Académico

Aprobado por:



Claudia Patricia Forero Londoño, Directora de Formación Profesional (E)