



Entidad originadora:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Fecha (dd/mm/aa):	Diciembre 2020
Proyecto de Decreto/Resolución:	Por el cual se adiciona el capítulo 9 al título 6 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con el Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de la Calidad

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Ley 1955 del 2019, *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*, en su artículo 194 crea el Sistema Nacional de Cualificaciones – SNC y lo define *“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”*.

Adicionalmente refiere que 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*. Al mismo tiempo señala: *“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”*.

Para mayor claridad el párrafo 1°, del citado artículo precisa *“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 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”*.

Este artículo, se plantea con mayor ilustración desde las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *“Pacto por Colombia Pacto por la Equidad”*, donde se contemplan pactos estructurales y transversales. Dentro de los primeros está el denominado *“Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”*, y dentro de sus líneas de acción se resalta la C: *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* y la F: *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva”*.

La línea C, en el numeral 2. Objetivos y Estrategias, Objetivo 7: *Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano*, numeral 4) Aseguramiento de Calidad de Educación y Formación para el Trabajo, establece que: *“Con el propósito de brindar una educación y formación de calidad que dé cuenta de resultados de empleabilidad, salarios de enganche, pertinencia de los aprendizajes y articulación al MNC, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones se consolidará el Subsistema de Aseguramiento de la Calidad. En lo referente al Subsistema de Formación para el Trabajo, sus procesos de aseguramiento de la calidad y su gobernanza serán colegiados entre el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Trabajo, quienes reglamentarán las condiciones para habilitar instituciones y programas y*



definirán los mecanismos de aseguramiento de calidad de esta oferta. Para ello se especificarán las competencias de cada uno de los ministerios en el marco de este proceso de aseguramiento de calidad”.

Por su parte, la línea F, en su numeral 2. Objetivos y estrategias, literal a. Objetivos, señala: para lograr que los trabajadores, los pequeños productores, los emprendedores y otros grupos poblacionales con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, que se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios dignos se establecen los siguientes objetivos: (3) posicionar la formación del talento humano como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades del sector productivo, la vocación territorial y en concordancia con la formación profesional a nivel internacional, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y del Subsistema de Formación para el Trabajo”.

En concordancia con la línea F numeral 2. Objetivos y estrategias, literal b, que establece en su Objetivo 3 “Crear el Subsistema de Formación para el Trabajo” y específicamente su literal a) “Fortalecimiento y articulación institucional para el diseño e implementación del Subsistema de Formación para el Trabajo”, se debe:

- *Crear el Subsistema de la Formación para el Trabajo, constituido por toda aquella oferta de educación y formación técnica y vocacional que da respuesta a las ocupaciones requeridas en el mundo laboral. Se caracteriza por desarrollar conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes desde el nivel básico hasta el más avanzado, en función de las ocupaciones y necesidades de la sociedad y del mercado laboral. Su formación será por competencias. Por tanto, este subsistema incluye al SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, 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.*
- *El Gobierno Nacional, con el liderazgo del MinEducación y del MinTrabajo, establecerá la estructura, las condiciones y mecanismos del Subsistema de Formación para el Trabajo. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de estos dos ministerios. El MinTrabajo reglamentará la oferta y los niveles de la ETDH y el SENA en lo relacionado con la formación para el trabajo.*
- *Se establecerá, en coordinación con MinTrabajo y MinEducación, un marco normativo claro, comprehensivo y unificado de la formación para el trabajo, que estimule una oferta formativa aceptada, valorada, pertinente y de calidad, que responda oportunamente a las necesidades de empleabilidad de la población, especialmente aquellas con mayores desventajas y teniendo presente las características poblacionales y territoriales del país.*

En ese orden, el Subsistema de Formación para el Trabajo, está enfocado en dar más oportunidades de inserción o reinserción laboral a los desempleados, y en la progresión de los trabajadores en su trayectoria laboral, para ello, los programas de la Formación para el Trabajo deben estar en interacción permanente con la cadena de valor en los diferentes sectores del sistema productivo.

Los programas de la formación para el trabajo tienen apego a responder oportunamente, con calidad y pertinencia, a las demandas del mercado laboral, inciden positivamente en el aumento de la productividad, mejoran la competitividad y generan desarrollo humano en el país.

El subsistema de Formación para el Trabajo gozará de un Subsistema de calidad con indicadores verificables y públicos, para estructurar ordenadamente el Sistema Nacional de Cualificaciones. Enfocado a los resultados de aprendizaje: conocimientos, destrezas y actitudes, según la matriz de descriptores del Marco Nacional de Cualificaciones. El subsistema de calidad es el garante del reconocimiento de los programas de la Formación para el Trabajo, en el Marco Nacional de Cualificaciones.



En definitiva, el proyecto de decreto del Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de Calidad simplifica la oferta bajo unas condiciones, no voluntarias, que son el soporte para la calidad de sus programas, orientados a resultados de aprendizaje e impacto social, medibles y públicos, en la dinámica de las cualificaciones. El proyecto de decreto sobre la FT., está en armonía con lo proyectado del Sistema Nacional de Cualificaciones, SNC., como una de sus vías de cualificación y con el futuro Marco Nacional de Cualificaciones, MNC. Busca resolver los problemas de identidad, cobertura, deserción, tasa de graduación, calidad y pertinencia de los programas de formación para el trabajo, para ser un motor de la productividad y el empleo

En ese orden, el esfuerzo del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación Nacional por reglamentar el Subsistema de Formación para el Trabajo, tiene como fundamento las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia Pacto por la Equidad, y la Ley 1955 de 2019, ello sin dejar de lado importantes antecedentes constitucionales como son el artículo 25 que establece *“el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”*; del mismo modo el artículo 54 de la Constitución Política, señala *“es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran”*.

Finalmente, el Ministerio del Trabajo es el órgano rector del Subsistema de Formación para el Trabajo, teniendo en cuenta además de lo expuesto, el numeral 5 del artículo 2 del Decreto 4108 de 2011, que establece como una de las funciones del Ministerio del Trabajo “Formular, dirigir y evaluar las políticas y lineamientos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación del capital humano, en coordinación con otras entidades competentes”.

Adicionalmente, el artículo 18 del mismo decreto, asignó a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, entre otras, las siguientes funciones: (2) “Proponer lineamientos para el desarrollo, adopción, consolidación y actualización de las competencias laborales de los trabajadores”; 4. “Monitorear los cambios en los requerimientos de cualificaciones en las nuevas demandas de trabajo, y buscar la mejor adecuación entre estas demandas y la oferta de formación de competencias laborales”; (5) “Proponer políticas sociales de apoyo e incentivos que alienten a las empresas a invertir en educación y formación, y a las personas a desarrollar sus competencias y avanzar en sus carreras” ;(7) “Proponer los lineamientos de política para el desarrollo, adaptación y actualización técnica de la Clasificación Nacional de Ocupaciones y el Marco Nacional de Cualificaciones, en coordinación con las entidades competentes”.

Los anteriores antecedentes, justifican la reglamentación y organización del Subsistema de Formación para el Trabajo como una vía de cualificación y de sus procesos de aseguramiento de la calidad.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Subsistema de formación para el trabajo y su aseguramiento de la calidad, tienen cobertura nacional y sus normas aplican a las Instituciones oferentes y a sus programas de formación para el trabajo. Aplica a los que aprenden, a los que forman, a los que gestionan los programas, y a las acciones de formación.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política establece que corresponde al presidente de la República, ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.



“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C – 748 de 2011, respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que “el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, “la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de ésta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La ley 1955 de 2019, «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”» se encuentra vigente al momento en que se expida el decreto objeto de la presente memoria justificativa

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Con la expedición del Decreto se adiciona el capítulo 9 al título 6 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con el Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento de la Calidad.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

El Subsistema de Formación para el Trabajo se crea con la expedición de la Ley 1955 de 2019, luego entonces no resulta necesario hacer alusión a ninguna sentencia de los órganos de cierre que verse sobre esta materia.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Para la expedición del acto administrativo no se advierten circunstancias jurídicas adicionales que puedan ser relevante para su expedición.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica



6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

N/A

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

(Marque con una x)

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

(Marque con una x)

Informe de observaciones y respuestas

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

(Marque con una x)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

(Marque con una x)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

(Marque con una x)

Otro

(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

(Marque con una x)

Aprobó:

ANDRES FELIPE URIBE

Viceministro de Empleo y Pensiones

ANA MARIA ARAUJO CASTRO

Directora de Movilidad y Formación para el Trabajo

Visto bueno jurídico:

AMANDA PARDO OLARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio del Trabajo