



La educación  
es de todos

Mineducación



Al responder cite radicado: 20193.70043192 Id: 7153  
Folios: 4 Fecha: 2019-03-11 15:27:41  
Anexos: 0  
Remitente : MIN EDUCACION  
Destinatario: ORLANDO CLAVIJO

Bogotá, D.C.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL 03-11-2019 9:25:14 AM  
Al contestar cite este No. 2019-EE-028611 FOL:1 ANEX:0  
Origen: Asesores del despacho  
Destino: Senado de la Republica / Orlando Clavijo Clavijo  
Asunto: Concepto PL. 249 -18 Cámara

A - g o r k

Doctor  
**ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO**  
Secretario  
Comisión Séptima de la Cámara de Representantes  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Referencia:** Concepto a Proyecto de Ley No. 249 de 2018 Cámara

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo:

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el proyecto de Ley No. 249 de 2018 – Cámara «*Por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones*»

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

**MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ**  
Ministra de Educación Nacional

Copia: Autores: H.S. Álvaro Uribe Vélez H.R. Enrique Cabrales Baquero , H.R. Jennifer Kristin Arias Falla , H.R. Wadith Alberto Manzur Imbett , H.R. Margarita María Restrepo Arango , H.R. Óscar Darío Pérez Pineda , H.R. Juan Fernando Espinal Ramírez , H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez , H.R. Gabriel Santos García , H.R. Christian Munir Garcés Aljure , H.R. Juan Pablo Celis Vergel , H.R. Álvaro Hernán Prada Artunduaga , H.R. Juan David Vélez Trujillo , H.R. John Jairo Bermúdez Garcés , H.R. Luis Emilio Tovar Bello

Ponentes: H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano - H. R. Jhon Arley Murillo Benítez



## CONCEPTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

**Proyecto de Ley No. 249 de 2018 – Cámara «Por medio del cual se establecen medidas para mejorar la inserción laboral de los jóvenes y se dictan otras disposiciones»**

### I. GENERALIDADES

El proyecto de ley busca promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre 18 a 28 años a nivel nacional.

### II. MARCO LEGAL

- Constitución Política, artículos 26 y 67.
- Ley 115 de 1994 «Por la cual se expide la ley general de educación.»
- Ley 1780 de 2016 «Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones»
- Decreto 1075 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación»

### III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 3 del proyecto de Ley adiciona un párrafo al artículo 15 de la ley 1780 de 2016<sup>1</sup>, de la siguiente forma «**PARÁGRAFO 4.** Las prácticas laborales que se realicen en ocasión a programas de educación no formal observarán las disposiciones establecidas en el presente artículo.» (Subrayado fuera de texto).

Respecto a la anterior disposición, de manera respetuosa nos permitimos anotar que la expresión «Educación no formal» contenida en la Ley general de educación y en el Decreto Reglamentario 114 de 1996 fue reemplazada por «Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano» (ETDH) en la Ley 1064 de 2006, la cual se encuentra reglamentada en la Parte 6, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, por lo cual la expresión utilizada en el proyecto de ley se encuentra derogada a la fecha.

En observancia de lo anterior, esta Cartera sugiere modificar la expresión en comento, a fin de que la iniciativa se armonice con la nueva denominación dada por el legislador anteriormente.

Por otro lado, el artículo 2 de la iniciativa legislativa busca modificar el inciso 1 del artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, el cual adiciona lo siguiente. «La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de educación media técnica, educación técnica profesional, educación tecnológica, programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado,

<sup>1</sup> Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.



*en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.»* (Subrayado fuera de texto). A su vez, el artículo 6, señala que debe darse un fortalecimiento de la orientación vocacional y laboral en la educación media tanto académica como técnica.

De lo anterior, se puede observar que el proyecto normativo al referirse a educación media podría presentar una modificación tácita del artículo 1 de la Ley 1780 de 2016, la cual tiene como objeto impulsar la generación de empleo específicamente para los jóvenes entre 18 y 28 años. La modificación tácita que se alude tendría sustento en el rango de edad de los estudiantes que acuden a la educación media, ya que la generalidad de los mismos oscila entre los 15 y 16 años de edad<sup>2</sup>, el cual puede catalogarse como un hecho notorio aplicable a este tipo de población estudiantil. Así las cosas, tal como está planteado el proyecto de ley, sería aplicable a personas de 15 y 16 años y no solamente a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad como ya se mencionó, lo que a su vez se puede traducir en posibles inconvenientes de interpretación o de aplicación normativa del presente proyecto por parte de las entidades o instituciones públicas a quien va dirigida.

Por último, es importante señalar lo contemplado en el artículo 26 de la Constitución Política, el cual señala que *«toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social...»* (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución señala que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines. Lo cual indica que el legislador podrá exigir títulos de idoneidad para ejercer profesiones u oficios, en consideración al riesgo social que éstos impliquen, y a pesar de que el ejercicio de una profesión u oficio sea la manifestación de la libertad individual, cuando el mismo implica un riesgo para la comunidad, es necesario que se someta a limitaciones moderadas, las cuales establece el legislador.

En este entendido, si bien es cierto que actualmente la práctica laboral, es aplicada a programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y de educación superior de pregrado, y que la propuesta normativa pretende extenderlo a los programas de educación media técnica, educación técnica profesional y educación tecnológica, resulta de importancia que dicha extensión permita el cumplimiento de los procesos pedagógicos.

Por otra parte, la fijación del término establecidos en los artículos 4, 5 y 6, la Corte Constitucional en la sentencia C-189 de 2017 señaló que, la duración de la vigencia de un precepto legal determinado por el legislador *“tiene carácter meramente “impulsor”, y no es obstáculo para que el Presidente de la República lleve a cabo la potestad reglamentaria como suprema autoridad administrativa, ni tampoco implica una caducidad en la función reglamentaria otorgada por la Carta Política.*

---

<sup>2</sup> Ministerio de Educación Nacional, Sistema Nacional de Indicadores Educativos para los Niveles de Preescolar, Básica y Media en Colombia, 2014



### Disposiciones objeto de observación:

En lo que se refiere al articulado, es necesario que el proyecto de ley replantee el contenido en sus artículos 1, 5 y 6, ya sea para excluir la Educación Media a la luz de la Ley 1780 de 2016, donde claramente se especifica los jóvenes entre 18 y 28 años, o para incluirla desde un enfoque más exploratorio, de preparación y no de especialización para el mundo del trabajo y, finalmente, de fortalecimiento de procesos de orientación socio-ocupacional y socioemocional para nuestros estudiante adolescentes (menores de edad).

### CONSIDERACIONES TÉCNICAS

Respecto al artículo 2 de la iniciativa, podemos señalar que la diferenciación que se señala en el artículo “estudiante de programas de educación media técnica, educación técnica profesional, educación tecnológica, programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado” puede generar confusión, dado que la educación superior tiene dos niveles: pregrado y posgrado. Así mismo, el nivel de pregrado tiene tres niveles que son:

- Nivel Técnico Profesional (relativo a programas Técnicos Profesionales).
- Nivel Tecnológico (relativo a programas tecnológicos).
- Nivel Profesional (relativo a programas profesionales universitarios)

Por ello, no sería necesario que se haga la distinción en el texto del artículo entre estos niveles de formación, sino que solamente se señale “educación superior de pregrado”.

Así mismo, es de aclarar que según el artículo 2.6.4.1 del Decreto 1075 de 2015, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, contempla la práctica como formación académica, mas no las prácticas laborales como lo define el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 “*Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. la práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.*”, por ello no es conveniente la propuesta presentada, toda vez que si se hiciera la modificación implicaría que las prácticas laborales serian un requisito para la obtención del título académico, lo cual no aplica para este tipo de formación. Dado que los títulos corresponden al nivel de educación superior y no a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, según la Ley 30 de 1992.

En relación con el artículo 4 el cual dispone “*Certificación de prácticas laborales como experiencia profesional*”, es necesario precisar que la denominación de la formación técnica que se cita en el artículo no es correcta, toda vez que la denominación es formación técnica profesional establecida en la Ley 30 de 1992. Se sugiere esta modificación con el objetivo de evitar confusión con la formación Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Por otro lado, respecto al mismo artículo, se considera que la argumentación no es clara con relación a que la experiencia profesional de la “*formación técnica*” sea equiparable con la experiencia profesional de la formación de pregrado. Por ello, es necesario que la experiencia



profesional que se pretende otorgar corresponda a los niveles de formación obtenidos por el estudiante, según cada nivel académico. En ese orden de ideas, la manera como está redactada la propuesta normativa no es clara respecto a si la experiencia profesional solo sería otorgada una vez se finalice el programa de educación superior de pregrado o si de lo contrario se reconocería cuando se culmine cada uno de los niveles de formación que realice el estudiante. Por ello, se sugiere modificar y aclarar el artículo.

Desde la perspectiva de trabajo antes expuesta, es necesario replantear algunos aspectos del proyecto de ley. el primero hace referencia a la población objeto del mismo, porque los estudiantes que forman parte de la Educación Media actualmente oscilan entre 14 y 16 años<sup>3</sup> y no adultos entre los 18 y 28 años como lo especifica el proyecto de ley en los artículos 1, 5 y 6.

Debido a lo anterior, la Educación Media actualmente está enfocada a desarrollar procesos de orientación socio-ocupacional y socioemocional, a fortalecer las competencias básicas, ciudadanas y preparar a los estudiantes para el desempeño laboral en sectores de la producción y de los servicios, a partir de la capacitación básica inicial para el trabajo y no de especializaciones formales en el ámbito laboral.

Consideramos que el proyecto debe contemplar un enfoque más exploratorio en cuanto a la Educación Media, que permita acercarse más a la innovación, a nuevas formas de producción, de mercados y tecnologías, con el fin de que nuestros estudiantes adolescentes puedan estructurar sus proyectos de vida de acuerdo con las exigencias contemporáneas.

## I. Consideraciones Fiscales

Es procedente la revisión de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 sobre el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo deberá incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa, así como la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

## II. Recomendaciones

El Ministerio de Educación Nacional respetuosamente hace las siguientes consideraciones al proyecto de ley objeto de este concepto:

- Se sugiere modificar la expresión "educación no formal ", a fin de armonizar la iniciativa con la normatividad vigente.
- Tener en cuenta lo establecido en el artículo 1 Ley 1780 de 2016 con el objetivo de evitar modificación tacita
- Considerar la sentencia C-189 de 2017 en cuanto a los términos de potestad reglamentaria.

---

3 Scheeicher, Andrea. *REVISIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES DE EDUCACIÓN: EDUCACIÓN EN COLOMBIA*. 2016 OECD. Capítulo 4, Pag 216.





- Se sugiere eliminar del art 2 el texto “educación técnica profesional, educación tecnológica” de acuerdo con la consideración técnica.
- La creación de prácticas laborales para la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano no aplica para este tipo de formación ya que la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, contempla la practica como formación académica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.6.4.1 del Decreto 1075 de 2015.
- Se recomienda aclarar el contenido del artículo 4 con el ánimo de que exprese claramente si la experiencia profesional solo será otorgada una vez se finalice el programa de educación superior de pregrado o si de lo contrario se reconocerá cuando se culmine cada uno de los niveles de formación que realice el estudiante

De igual forma se sugiere reformular los artículos 1, 5 y 6 con el fin de incluir la Educación Media, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene como objeto fortalecer la exploración de intereses y el descubrimiento de aptitudes de los jóvenes entre los 14 y 18 y promover el desarrollo de incentivos dirigidos al fortalecimiento de la inserción laboral de los jóvenes entre 18 a 28 años a nivel nacional e internacional.

**ARTÍCULO 5. Promoción de alianzas estratégicas para la transición hacia el empleo de jóvenes entre 18 y 28 años.** El Gobierno Nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida al establecimiento de alianzas estratégicas para el fortalecimiento de la exploración de intereses y el descubrimiento de aptitudes de los jóvenes entre los 14 y 18, igualmente, de la formación en capacidades especializadas, orientadas al empleo formal juvenil, el emprendimiento, el empleo por cuenta propia, y las demás figuras integradas establecidas en la legislación colombiana como elementos fundamentales para su inserción en el mercado laboral, fundamentando en el bienestar y desarrollo socioeconómico, con la participación activa de los sectores público, privado y la sociedad civil.

**ARTÍCULO 6. Fortalecimiento de la orientación vocacional y laboral en la educación media para la inserción laboral.** El Gobierno nacional desarrollará y reglamentará, en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, una política dirigida a fortalecer la exploración de intereses y el descubrimiento de aptitudes de los jóvenes entre los 14 y 18, generando escenarios pedagógicos para la creación de pasantías, prácticas o experiencias vivenciales que les permitan poner en práctica los conocimientos y competencias teóricas adquiridas y, finalmente, lograr una transición más consciente e informada al mercado laboral y la educación superior. Como lineamientos transversales, se fomentará el emprendimiento, la innovación, creatividad y la tecnología, brindado el conocimiento teórico-práctico para el desarrollo de estas iniciativas”.

Aprobó: Constanza Alarcón – Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Media   
Luis Fernando Pérez Pérez – Viceministro de Educación Superior  
Luis Gustavo Fierro Maya - Jefe Oficina Asesora Jurídica   
Revisó: Biviana Liset Trujillo Ramírez – Asesora Despacho 