



**MINISTERIO DE EDUCACIÓN
NACIONAL**

Bogotá D.C.

**Radicado No.
2023-EE-034443**
2023-02-15 04:14:49 p. m.

Doctor
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General Comisión Sexta
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad



Referencia: Concepto a Proyecto de Ley 147 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Rodríguez, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto original del proyecto de ley 147 de 2022 Cámara ***“Por medio del cual se dictan disposiciones para la articulación del SENA en la formación de competencias pertinentes para el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico en el nivel de educación media técnica y académica y se incentiva la educación dual en Colombia”***.

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,


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Educación Nacional

Copia Autores: H.S. John Moisés Besaile Fayad, H.S. José Alfredo Gnecco Zuleta, H.S. Norma Hurtado Sánchez, H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.S. Juan Carlos Garcés Rojas, H.S. Berner león Zambrano Erazo, H.S. Julio Elías Chagui Flórez, H.S. Antonio José Correa Jiménez, H.S. Juan Felipe Lemos Uribe, H.R. Milene Jarava Díaz, H.R. Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, H.R. Hernando Guida Ponce, H.R. José Eliécer Salazar López, H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca, H.R. Víctor Manuel Saicedo Guerrero, H.R. Ana Paola García Soto H.R. Alexander Guarín Silva, H.R. Teresa De Jesús Enríquez Rosero, H.R. Diego Fernando Caicedo Navas, H.R. Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa.

Aprobó Hemando Bayona Rodríguez-Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media
Alejandro Botero Valencia - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Kerly Agamez Berrio - Asesora Despacho Ministro
María Alejandra Gutiérrez - Asesora Despacho Ministro



Al Contestar cite Radicado: **2023100036000430**
Folios: 5 Fecha: 2023-02-17 09:48
Anexos: 0
Remitente: Ministerio de Educación Nacional
Destinatario: COMISIÓN SEXTA

7993



Concepto Proyecto de Ley 147 de 2022 Cámara

“Por medio del cual se dictan disposiciones para la articulación del SENA en la formación de competencias pertinentes para el sector de la construcción, actividades inmobiliarias, información tecnológica y comercio electrónico en el nivel de educación media técnica y académica y se incentiva la educación dual en Colombia”.

I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Una vez analizada la iniciativa, y en cumplimiento de las funciones asignadas mediante el Decreto 5012 de 2009, el Ministerio de Educación Nacional se permite formular las siguientes observaciones:

- **Artículo 2.**

El artículo 2º de la iniciativa establece:

*“Artículo 2. **Ámbito de aplicación:** La estrategia de inclusión de jóvenes en el mercado laboral a través de una política de formación en competencias pertinentes para el mercado laboral en el nivel de educación media académica y técnica a nivel pública y privada tendrá aplicación en el orden local, municipal, departamental, distrital y nacional.”*

Al respecto, se resalta que con base en el principio de descentralización administrativa, reconocido en los artículos 6 y 7 de la Ley 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones”*, es competencia de las secretarías de educación certificadas la organización de la prestación del servicio educativo. Por ende, este proceso debe ser acompañado por diversas instancias de dichas entidades, así como de los establecimientos educativos, en el marco de su autonomía.

- **Artículo 4**

El artículo 4º de la iniciativa establece:

*“Artículo 4. **Política de formación en educación media en competencias para los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.** El gobierno nacional a través del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo promoverán la articulación del SENA para formular y ejecutar una política de formación de los estudiantes de educación media en competencias para el sector construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica, con el fin de insertar a los jóvenes en el mercado laboral, dinamizar la economía, generar empleos y cerrar las brechas económicas y sociales en los jóvenes.”*

Conforme a lo establecido en la Ley 115 de 1994 *“Ley General de Educación”*, los establecimientos educativos, en el marco de su autonomía institucional, son los encargados de identificar, organizar y desarrollar los temas de enseñanza obligatoria, de conformidad con las áreas fundamentales definidas en el artículo 14 de ese compendio normativo. Estos temas pueden ser organizados e incorporados en los currículos de los establecimientos educativos, de acuerdo con los métodos de enseñanza que ellos mismos definan.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Es importante subrayar, que atendiendo a la propuesta de hoja de ruta presentada por el Gobierno Nacional para la creación de oportunidades en favor de los adolescentes y jóvenes, es posible reenfocar los programas de articulación de la educación media con miras a favorecer la doble titulación de los egresados en este nivel educativo, profundizando en competencias que les permitan a los estudiantes identificar sus intereses y posibilidades, y responder a las necesidades de sus contextos, buscando alcanzar la equidad social y productiva, a través del emprendimiento y la ampliación de oportunidades.

El programa de doble titulación en la educación media tiene como propósito cerrar la brecha de acceso a la formación técnica, promover la continuidad en la trayectoria educativa y facilitar una inserción laboral pertinente, en un proceso progresivo de renovación de la educación media. Así, el programa constituye una apuesta intersectorial donde se privilegia el enfoque de desarrollo humano como espíritu de la política educativa formulada por el Ministerio de Educación Nacional, que conduce al cierre de brechas sociales, al logro de la equidad, la consolidación de la paz, la mejora de la calidad de vida de los colombianos, y el logro de un desarrollo sostenible.

Particularmente, este Ministerio busca fortalecer los procesos de implementación de los programas técnicos y brindar a los jóvenes una oferta diversa y amplia, con el fin de abrir oportunidades de conexión con nichos de ocupación emergentes, que aportan al desarrollo del país y favorecen la continuidad de la cadena de formación válida en los jóvenes competencias generales y específicas que resultan necesarias para desenvolverse y enfrentarse con las exigencias actuales en materia laboral y productiva, y continuar su proceso de formación.

Así mismo, esta cartera ha logrado un acumulado de 444.366 certificados con doble titulación distribuidos así: en 2019, 142.157 estudiantes; para el 2020 fueron 134.609; para el 2021 fueron 163.735; y en 2022 se certificaron 3.865 aproximadamente. En total se cuenta con 4.412 establecimientos educativos con una oferta de 165 programas.

- **Artículo 5.**

El artículo 5º de la iniciativa establece:

“Artículo 5. Marco nacional de cualificaciones para la educación media con énfasis en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica. A través del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Ministerio de Educación Nacional junto al Ministerio de Trabajo, la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado, el SENA, el Departamento Nacional de Planeación, la Función Pública, y el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, deberá definir e incorporar los conocimientos, habilidades y actitudes requeridas para conseguir las competencias necesarias en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica.”

De conformidad con el proceso que ha venido gestionando el Ministerio de Educación Nacional con las entidades que se relacionan en el texto arriba transcrito, es importante precisar que el artículo 194 de la ley 1955 de 2019 crea el "Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) como un instrumento para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos,

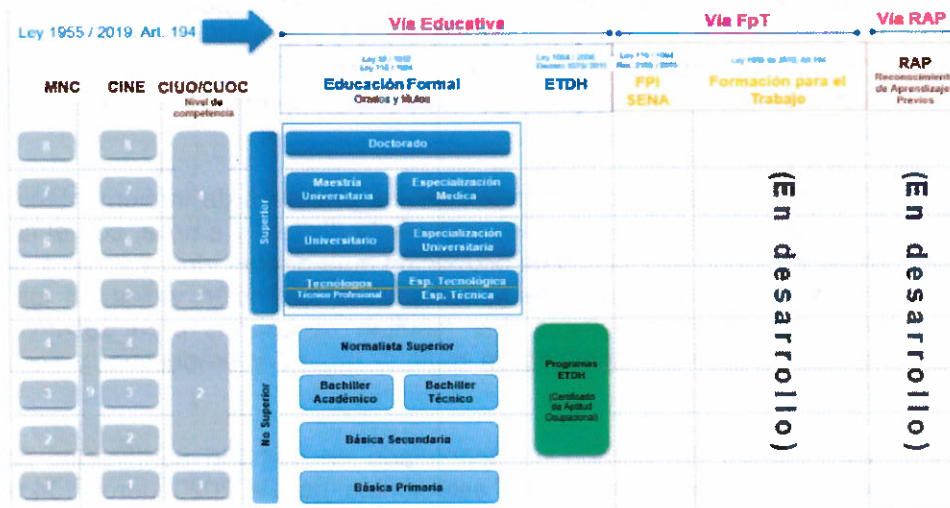


MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación”.

En los avances que se han consolidado se encuentran estructurados ocho (8) niveles de cualificación, determinados por un conjunto de descriptores, que especifican los resultados de aprendizaje para cada nivel en términos de conocimientos, destrezas y actitudes, aplicables en el contexto de estudio, trabajo o en ambos y de conformidad con la siguiente gráfica la educación media se integra a este esquema de organización.

Ilustración - Correspondencia entre los niveles del sistema educativo actual con los niveles del marco, CINE y CIUO-08 A.C



Por lo anteriormente descrito, es competencia del SENA la construcción de los programas de formación que se articulen a la educación media y que den respuesta a la estructura del Marco Nacional de Cualificaciones.

- **Artículo 6.**

El artículo 6º de la iniciativa establece:

“Artículo 6. Ajuste de la estructura curricular del SENA con base en las competencias para los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Trabajo y el SENA, realizarán una identificación de los programas presenciales y virtuales ofrecidos por éste último y que apuntan a las competencias deseadas según los sectores mencionados en esta ley, con el fin de ajustar la estructura curricular del SENA y de las instituciones de educación con base en la necesidad de competencias en los sectores aquí descritos”.

Sobre la estructuración de programas en los sectores relacionados en el proyecto, es importante mencionar que el Ministerio de Educación Nacional y el SENA han aunado esfuerzos para reenfoque los programas técnicos y presentar a los jóvenes una oferta diversa y amplia en áreas de creciente oferta y demanda, tales como las industrias



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

creativas, STEM (ciencia, tecnología, ingeniería, matemáticas, por sus iniciales en inglés); Tecnología 4.0 y desarrollo rural sostenible. Lo anterior, permite la conexión con nichos de ocupación emergentes que aportan al desarrollo y crecimiento económico del país y favorecen la continuidad educativa de los jóvenes. En la siguiente tabla se observan los programas técnicos con mayor demanda en el *programa de doble titulación* con corte a la vigencia de 2021.

Tabla 1. Programas de doble titulación con mayor matrícula 2021.

Sector	Participación Matrícula 2021 (%)
SERVICIOS	35,18%
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC)	19,39%
AGROPECUARIO	14,95%
INDUSTRIA	8,12%
COMERCIO	5,11%
HOTELERIA Y TURISMO	4,42%
ELECTRICIDAD	3,45%
OTRO	3,18%
SALUD	2,38%
TRANSVERSAL	2,18%
TEXTILES	0,99%
CONSTRUCCION	0,58%
TRANSPORTE	0,08%

Fuente: información tomada de Sofia Plus SENA

Conviene subrayar que la elección de los programas se mide por la autonomía institucional, las apuestas productivas de la región, los ambientes de aprendizaje del establecimiento educativo para desarrollar la etapa práctica del programa y cumplir con los requisitos que establece el SENA para la certificación; y, en especial, con la consulta previa que se realiza a los estudiantes y sus familias para definir los programas de interés para la comunidad.

Es necesario señalar que en diciembre de 2021 se expidió el Decreto 1649, por el cual se adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Colombia; así mismo, se han diseñado catálogos de cualificaciones en 20 sectores de la economía nacional, los cuales presentan en su contenido los principales resultados de estudios sectoriales que identifican las necesidades actuales y futuras, y que deberán ser atendidas a través de un capital humano debidamente cualificado. Cada catálogo presenta unas estructuras de cualificación por sector, que servirán como referente para el diseño o rediseño de la oferta educativa y formativa que requiere el país para su desarrollo productivo.

El Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) es uno de los componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones y, en conjunto con el *esquema de movilidad educativa y formativa*, se erigen como los componentes esenciales de todo este sistema, convirtiéndose en una oportunidad para articular el sistema educativo en atención a las necesidades de la sociedad y el sector productivo. Asimismo, establece los conectores necesarios para facilitar la aplicación de los mecanismos para el reconocimiento de los aprendizajes a lo largo de la vida y promover la movilidad educativa y laboral de las personas, según las políticas y mecanismos que se vienen desarrollando desde el Sistema Nacional de Cualificaciones.



- **Artículo 7.**

El artículo 7º de la iniciativa establece:

“Artículo 7. Articulación del SENA y de las instituciones educativas de educación media técnica y académica. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el SENA y la Alta Consejería para el Sector Privada, pondrá en marcha la estrategia para la articulación y ajuste de los pénsum de las instituciones educativas de educación media técnica y académica para incentivar y priorizar la oferta educativa relacionada a los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica que el SENA brindará tanto en modalidad presencial como virtual.”

Conforme a lo establecido en la Ley 115 de 1994 “*Ley General de Educación*”, son las instituciones educativas, en el marco de la autonomía institucional, las encargadas de establecer de acuerdo con su *proyecto educativo institucional* (PEI) y, en compañía de las secretarías de educación correspondientes, las áreas fundamentales y asignaturas optativas (dentro de las que se cobija el desarrollo de tiempo escolar para la media técnica). Por lo que se entiende que el protocolo y gestión particular debe darse en trabajo mancomunado, y según lo decretado por las secretarías de educación respectivas.

Por consiguiente, este Ministerio, en el marco de la autonomía institucional en cita, propone los referentes de calidad educativa (lineamientos curriculares, estándares básicos de competencia) y las herramientas de fortalecimiento curricular para que puedan adoptarse en la gestión de cada establecimiento educativo. No obstante, no prescribe el currículo para el país.

Adicionalmente, conforme a lo establecido en la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias y se dictan otras disposiciones*”, relacionada con la descentralización administrativa del sistema educativo, son las entidades territoriales certificadas las encargadas de suscribir los respectivos convenios con las regionales del SENA para implementar y desarrollar los procesos de articulación con la oferta de formación de esa institución. Así las cosas, esta propuesta también hace parte de la autonomía institucional.

Ahora bien, frente a los procesos de articulación de la educación media con la educación superior, el SENA o la formación para el trabajo y el desarrollo humano, la Ley 115 de 1994 establece que la educación media es de carácter académico o técnico, y que son las instituciones educativas, en el marco de la autonomía institucional, las encargadas de definir la modalidad y la especialidad que se encuentre acorde con el *proyecto educativo institucional* y *plan de estudios*.

De conformidad con lo establecido en la *ley general de la educación* arriba citada, especialmente en el artículo 32, son los establecimientos educativos los encargados de definir el carácter y, con base en esto, la especialidad o énfasis que desean implementar, proceso que puede desarrollar de manera autónoma o a través de procesos de articulación de la educación media con la educación superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el SENA. En este sentido, en el Decreto 1075 de 2015 “*Único Reglamentario del Sector Educación*” se establece:



“Artículo 2.6.4.12. Articulación con la educación media. Las instituciones de educación 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 instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, 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 su certificado de técnico laboral por competencias.” (Norma que proviene del Decreto 4904 de 2009, artículo 3.12)

Para dar cumplimiento a la organización y a los procesos de articulación de la educación media, el SENA publicó el manual de articulación a través del cual se busca establecer las orientaciones operativas para implementar el programa y garantizar que los estudiantes obtengan el certificado del programa cursado.

- **Artículos 8 y 9.**

Los artículos 8 y 9 de la iniciativa establecen:

“Artículo 8. Certificación del SENA en los programas de educación media técnica y académica en competencias de los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica. El Ministerio de Educación Nacional junto al SENA realizarán los procedimientos necesarios para asegurar las equivalencias de las mallas curriculares de este último y las instituciones de educación media y tecnológica para asegurar la certificación SENA de los cursos presenciales y virtuales incluidos en la estructura curricular articulada a los jóvenes del programa.”

“Artículo 9. Uso de nuevas tecnologías para la articulación entre el SENA y las instituciones de educación media técnica y tecnológica. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el objetivo de disminuir los costos de funcionamiento y equipamiento necesario, al igual que los costos secundarios que no estén contemplados en la destinación presupuestal a educación dictaminada por la ley para las entidades territoriales del país, promoverá el uso de nuevas tecnologías en el desarrollo del programa aquí descrito.”

Como arriba se mencionó, el *programa de doble titulación en la educación media* tiene como propósito cerrar la brecha de acceso a la formación técnica, promover la continuidad en la trayectoria educativa y facilitar una inserción laboral pertinente, en un proceso progresivo de renovación de la educación media. Así, el programa constituye una apuesta intersectorial donde se privilegia el enfoque de desarrollo humano como espíritu de la política educativa formulada por el Ministerio de Educación, que conduce al cierre de brechas sociales, al logro de la equidad, a la consolidación de la paz, la mejora de la calidad de vida de los colombianos y el logro de un desarrollo sostenible.

El programa tiene como premisa la doble certificación, la de bachiller (académico o técnico) y la certificación por parte del SENA en el programa de articulación implementado. Estas certificaciones o titulación se entregan siempre y cuando los estudiantes cumplan con los requisitos establecidos, tanto por la institución educativa, como por el SENA.



Para cerrar este apartado, esta cartera encuentra que en el artículo no se precisa el nivel de educación al que se quiere hacer referencia en estos artículos, toda vez que se habla de educación media y, al mismo tiempo, de educación tecnológica, la cual hace parte de la educación superior. Asimismo, conviene tener en cuenta que el varias veces citado programa de doble titulación contempla el uso de las instalaciones de los establecimientos educativos para el desarrollo de los procesos de formación. Así las cosas, vale la pena resaltar que no es competencia del orden nacional la conectividad y entrega de dispositivos tecnológicos para apoyar la formación de los jóvenes.

- **Artículo 10.**

El artículo 10º de la iniciativa establece:

“Artículo 10. Divulgación y promoción para incentivar la demanda de programas de educación media técnica y académica con énfasis en los sectores de la construcción, actividades inmobiliarias, comercio electrónico e información tecnológica. El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones diseñarán e implementarán una estrategia para la creación de campañas de promoción de esta ley en concordancia con las estrategias utilizadas a nivel nacional. Estas campañas deberán contar con un reconocimiento de los mecanismos de comunicación de cada una de las regiones del país sin importar su cercanía con el centro, para lo que se deberán articular los medios digitales, radiales, televisivos e impresos con el objetivo de atraer a los jóvenes del país a este programa.”

Para esta cartera los procesos de articulación de la educación media con la oferta de la formación del SENA es un ejercicio que hace parte de la política pública educativa, definido en la Ley General de la Educación y el Decreto 1075 de 2015 ya citados, que se acoge a los principios de descentralización y autonomía institucional. Son las secretarías de educación las encargadas de realizar los convenios con las regionales del SENA y de manera autónoma definir los establecimientos educativos que, previo cumplimiento de los requisitos, se podrán articular en torno a los procesos de formación. En este sentido, campañas, acciones de movilidad, divulgación o convocatoria no son necesarias para garantizar el desarrollo del proceso.

II. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada; sin embargo, con el fin de que las normas sobre el sector educativo se agrupen de una manera armónica, razonada y suficiente en el orden jurídico colombiano, comedidamente se permite recomendar no continuar con su trámite legislativo, pues esta iniciativa puede ser contraria a la autonomía escolar y la autonomía universitaria consagrada en la Constitución y la normativa vigente.

El proyecto de ley deja de lado las acciones que hacen parte de la política educativa, las cuales se vienen desarrollando a nivel nacional, en especial la estructuración de una propuesta por parte del MEN en formación dual a nivel de educación superior, y los avances significativos a la fecha, representados en una serie de talleres con instituciones de educación superior, sector privado y entidades gubernamentales para estructurar una propuesta de este tipo de formación. Para ampliar sobre estos avances los invitamos a



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

consultar los siguientes enlaces, en los cuales se detallan los desarrollos y una nota orientadora sobre las definiciones de la educación dual.

- https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-408425_recurso_6.pdf
- <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/411273:Gobierno-y-sector-privado-avanzan-en-la-formacion-y-educacion-dual-en-Colombia-un-trabajo-en-equipo-para-fortalecer-el-talento-humano>

