

Entidad originadora:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Fecha:	Abril de 2024
Proyecto de Decreto:	<i>"Por el cual se subroga el Capítulo 9 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, en lo relacionado con el Subsistema de Formación para el Trabajo, su aseguramiento y garantía de la calidad".</i>

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

La Constitución Política de Colombia en su artículo 25 establece que: *"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"*. También, en su artículo 54, señala que *"Es 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"*.

Con este mandato de la Carta Política del país, le corresponde al Estado, a través del Ministerio del Trabajo como cabeza del sector trabajo, y rector de la formación para el 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, y así dar cumplimiento al trabajo como derecho, y la formación para el trabajo como uno de los medios para su cumplimiento.

Esta designación como rector de la formación para el trabajo en el país, al igual que los objetivos y funciones asociadas a la formación para el trabajo y articulación con políticas de formación del capital humano, están determinadas en el Decreto Ley 4108 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo"*, donde se resalta lo establecido en el Capítulo I, artículo 1, que señala que entre los objetivos del Ministerio del Trabajo se encuentra *"(...) fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones"*.

También, en el mismo Decreto Ley, es necesario considerar lo designado en el Capítulo I, artículo 2, 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"*.



Igualmente, es importante resaltar lo decretado en Capítulo. II. Art. 12. Frente a que algunas de las funciones del Despacho del Viceministro de Empleo y Pensiones, son:

"1. Proponer, dirigir e implementar las políticas en materia de promoción y gestión del empleo, autoempleo, empleo rural, formalización laboral, formación y certificación de competencias laborales y articulación del sector productivo con el Sistema de Formación de Capital Humano, protección a desempleados, sistema de subsidio familiar y migración laboral (...) 14. Formular y coordinar, con las entidades competentes, las políticas, estrategias, planes y programas del Sistema de Formación de Capital Humano y el desarrollo de competencias laborales en los trabajadores del país (...)."

Finalmente, en el mismo Decreto Ley, en el Capítulo .2. Art. 18. se ordena que entre las funciones de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo están:

"1. Proponer los lineamientos de política e implementar y evaluar planes y programas que permitan mejorar la calidad y tamaño de la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en coordinación con las entidades del Sector y con el Ministerio de Educación Nacional. 2. Proponer los lineamientos para el desarrollo, adopción, consolidación y actualización de las competencias laborales de los trabajadores. 3. Articular las políticas de desarrollo del talento humano, formación y aprendizaje permanente con la política económica, fiscal y social. 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. 6. Fomentar que las entidades competentes desarrollen programas de educación, formación y aprendizaje dirigidos a grupos de población vulnerables para facilitar su acceso y/o permanencia en un puesto de trabajo. 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 (...) 10. Participar en el diseño e implementación de las políticas de acreditación de calidad de entidades y programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en coordinación con las entidades competentes (...)."

Por su parte, la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida" en el artículo 81, establece la creación e implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones – SNC en el país, de la siguiente manera: "Créese e impleméntese el Sistema Nacional de Cualificaciones - SNC- como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y promover el reconocimiento de aprendizajes previos, el desarrollo personal y profesional de los



ciudadanos, la inserción y reinserción laboral y el desarrollo productivo y empresarial del país (...)".

Igualmente, plantea como componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones "(...) el Marco Nacional de Cualificaciones -MNC-, el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias -SECC-, el Subsistema de Normalización de Competencias -SSNC-, la Plataforma de Información del SNC y el Esquema de Movilidad entre las vías de cualificación.", y sostiene que las vías de cualificación son: "la educativa, el subsistema de la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos -RAP- con sus respectivos sistemas y subsistemas aseguramiento y garantía de calidad".

Posteriormente, establece la creación del Subsistema de Formación para el trabajo de la siguiente manera: "(...) Se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo -SFT-, el cual se estructura en diversos niveles de complejidad de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Los oferentes de los programas del Subsistema de la Formación para el Trabajo son: el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, las instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano -IETDH- y las Instituciones de Educación Superior IES- que cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan. El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección y vigilancia del Subsistema de Formación para el trabajo y, para el efecto, reglamentará las condiciones de su funcionamiento, cuya implementación deberá estar sujeta a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo".

Igualmente, lo anterior se ilustra de mejor manera en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026). Colombia, potencia mundial de la vida, como hoja de ruta del gobierno del cambio que busca sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la lucha mundial por la vida, la humanidad y la naturaleza, y que plantea entre sus 5 grandes transformaciones la (b) Seguridad humana y justicia social. Donde, para lograr esta transformación, se establece como necesaria la "Expansión de capacidades: más y mejores oportunidades de la población para lograr sus proyectos de vida", encontrándose entre sus 5 componentes, el denominado "Educación, formación y reconversión laboral como respuesta al cambio productivo" donde se contempla que "Se consolidará el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y sus componentes en el marco de la estrategia de país de formación y reconversión laboral. (...)De igual manera establece que los programas de formación para el trabajo serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones. Los componentes del SNC y su relacionamiento con la oferta de la educación posmedia, permitirán acceso a las vías de cualificación, con calidad de las ofertas educativas y formativas, y con movilidad hacia el empleo digno.

En las estrategias de formación se dará prioridad a las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad (mujeres, jóvenes y las personas de la EPC), promoviendo



la formación en entornos laborales, prácticas laborales, contrato de aprendizaje y la formación dual. Se implementará la Estrategia de Transición Justa de la Fuerza Laboral hacia la neutralidad del carbono”.

De esta manera, el Subsistema de Formación para el Trabajo, a través del desarrollo de programas de formación para el trabajo guiados a impulsar la inserción o reinserción de las personas, y la progresión de los trabajadores en su trayectoria laboral, se configura como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones que, de acuerdo al mandato establecido en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-2026), Colombia, potencia mundial de la vida*, y en el artículo 81 de la *Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida"*, al igual que lo expuesto en el Decreto Ley 4108 de 2011 *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo"*, debe ser liderado por el Ministerio del Trabajo, como rector de la formación para el trabajo en el país, y no de manera conjunta con el Ministerio de Educación Nacional como se establecía en normativa antigua. Lo anterior, como consecuencia de los objetivos y funciones asociadas a la formación para el trabajo y articulación con políticas de formación del capital humano, asignadas al Ministerio del Trabajo.

Los programas desarrollados en el marco del Subsistema de Formación para el Trabajo, que toman como principal referente las cualificaciones estructuradas con base al Marco Nacional de Cualificaciones, incorporan elementos como la evaluación por evidencias, la formación combinada y el logro de los resultados de aprendizaje, buscan responder con calidad y pertinencia a las demandas del mercado laboral, al igual que incidir positivamente en los niveles de empleabilidad de las personas, mejorando su nivel de cualificación y trayectoria de aprendizaje, e impactando favorablemente su nivel de vida y la de sus familias.

Igualmente, a las organizaciones productivas y sociales, les permitirá contar con trabajadores y trabajadoras más cualificadas, impactando favorablemente su productividad y competitividad, y, por ende, a la del país en su conjunto.

Como otro de los elementos diferenciadores del Subsistema de Formación para el Trabajo, es su sistema de aseguramiento y garantía de calidad que cuenta con un conjunto de componentes e indicadores focalizados en el resultado e impacto de la formación, es decir, al logro de los resultados de aprendizaje y su certificación, al igual que a la vinculación laboral de las personas, más que a los sistemas de calidad tradicionales basados en los insumos y procesos.

En consecuencia, el proyecto de decreto del Subsistema de Formación para el Trabajo y su Aseguramiento y Garantía de Calidad desarrolla lo establecido en la Constitución Política de Colombia, en las *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND 2022-*



2026), Colombia, potencia mundial de la vida, y en el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", al igual que lo expuesto en el Decreto Ley 4108 de 2011 "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo", ya que le permite el Ministerio del Trabajo promover esta política pública y ejercer su función de rector de la gestión y la formación del talento humano en el país, en el contexto de la formación para el trabajo como una vía de cualificación diferenciada de la vía de la educación que, a su vez, tiene como rector al Ministerio de Educación Nacional. La formación para el trabajo es un camino seguro para la inserción, reinserción y reconversión laboral, y para la mejora de la calidad de vida de los y las trabajadoras. Es una apuesta del sector trabajo y del Gobierno Nacional, que aporta a la materialización del derecho al trabajo de las y los colombianos

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

Conforme al ordenamiento jurídico vigente corresponde al Ministerio del Trabajo, como cabeza del Sector "la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores...". Asimismo, "fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones." (Artículo 1.1.1.1 Decreto 1072 de 2015)

Atendiendo estos objetivos y al tenor de lo previsto en el artículo 1 del Decreto Ley 4108 de 2011, que señala que entre los objetivos del Ministerio del Trabajo se encuentra "(...). fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones", al igual que en el artículo 2º, donde el Viceministerio de Empleo y Pensiones tiene como funciones entre otras, las de: (5)



"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" y (16) "Formular, dirigir, implementar y evaluar políticas para proteger a la población desempleada y facilitar su tránsito hacia nuevos empleos y ocupaciones"

Del mismo modo y con el fin de garantizar el cumplimiento de estas atribuciones, el artículo 18 del referido Decreto 4108, dentro de la estructura orgánica del Ministerio asignó a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, entre otras, las siguientes funciones: *"1. Proponer los lineamientos de política e implementar y evaluar planes y programas que permitan mejorar la calidad y tamaño de la oferta de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en coordinación con las entidades del Sector y con el Ministerio de Educación Nacional. 2. Proponer los lineamientos para el desarrollo, adopción, consolidación y actualización de las competencias laborales de los trabajadores. 3. Articular las políticas de desarrollo del talento humano, formación y aprendizaje permanente con la política económica, fiscal y social. 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. 6. Fomentar que las entidades competentes desarrollen programas de educación, formación y aprendizaje dirigidos a grupos de población vulnerables para facilitar su acceso y/o permanencia en un puesto de trabajo. 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 (...) 10. Participar en el diseño e implementación de las políticas de acreditación de calidad de entidades y programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en coordinación con las entidades competentes (...)"*.

En armonía con estas competencias funcionales, el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 establece como una tercera vía de cualificación el Subsistema de Formación para el Trabajo, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, la cualificación de los trabajadores, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida. Si bien es necesario su articulación con las demás vías de cualificación y componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones, por constituir un entramado para cumplir con los cometidos perseguidos por el sistema, debe ser desarrollada de manera independiente, por contar con un alcance, naturaleza y particularidades propias que la diferencian de aquellas otras vías de cualificación.

De esta forma y de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia



"...El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. (Resaltado fuera de texto)

De igual forma, el artículo 208 de la misma Carta, dispuso: *"Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley."*

(...)"

Por lo anterior, el Presidente de la República es competente para expedir la presente reglamentación, con fundamento en sus atribuciones constitucionales, particularmente la consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el cual prevé: *"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes"*.

Es pertinente traer a colación ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia C - 748 de 2011, respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Carta Magna, así: *"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."*



Facultad corroborada por las previsiones contenidas el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", encontrándose constituido el Gobierno Nacional en este caso concreto, por el Presidente de la República y el Ministro del Trabajo, en concordancia con las previsiones contenidas en los artículos 115 y 208 constitucionales y Artículo 2.1.2.1.3. del Decreto 1081 de 2015.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo "Colombia, potencia mundial de la vida", se encuentra vigente.

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

Con la expedición de esta propuesta normativa, se está subrogando 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 y Garantía 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)

No se ha identificado jurisprudencia que pueda tener impacto para la reglamentación,

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No se han advertido circunstancias jurídicas adicionales a las ya expuestas, que puedan ser relevantes para la expedición del Decreto

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No se requiere



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

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no generarán impacto alguno en el medioambiente, ni en el patrimonio cultural de la Nación

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

ANEXOS:

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

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)

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)

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)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública
(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

Otro

(Marque con una x)



Trabajo

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

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

Aprobó:

SORAYA PINO CANOSA

Jefe Oficina Asesora Jurídica MT (E)

JUDY VIVIANA CALDAS MERA

Directora de Movilidad y Formación para el Trabajo