



DIRECCION GENERAL
1-0010-

Bogotá,

Nº: 2-2010-008858
26/05/2010 05:17:05 P.M.

PARA: Dra. Nora Luz Salazar Marulanda, Directora de Formación Profesional

DE: Director Jurídico

ASUNTO: Normatividad SENA - programas de formación tecnológica y técnico profesional

En atención a su solicitud para que esta Dirección se pronuncie en relación con las normas que autorizan al SENA a impartir programas de formación tecnológica y técnico profesional sin obtener registro calificado, con el fin de responder la petición presentada por SINDESENA, de manera atenta le respondo:

Desde su creación mediante el Decreto 118 de 1957, el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA ha sido un organismo descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa, clasificado como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Trabajo, hoy denominado Ministerio de la Protección Social.

El Decreto 164 de 1957 dispuso al respecto en su artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1º. "El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es un organismo descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio."

Posteriormente, el artículo 1º del Decreto 3123 de 1968, señaló lo siguiente en cuanto a la naturaleza jurídica del SENA:

Artículo 1o. "El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), creado por el Decreto 118 de 1957, es un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo, encargado de cumplir la política social del Gobierno en el ámbito de la promoción y de la formación profesional de los recursos humanos del país."

El artículo 1º de la ley 119 de 1994, que es la norma vigente, dispone:

Artículo 1o. "NATURALEZA. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", hoy Ministerio de la Protección Social.

Sobre la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos como el SENA, el artículo 210 de la Constitución Política dispone:

ARTICULO 210. *Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. // ... //*

La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes. // ... "

ENTREGAR POR DOCUMENTOS
A LA Dra. Nora Luz.

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

17.12.98



DIRECCION GENERAL

Por ende, la creación de entidades descentralizadas por ley (entre esas los establecimientos públicos), la determinación de su régimen jurídico propio y el establecimiento de las responsabilidades de sus directores por la ley, tienen origen y fundamento constitucional.

Consecuente con lo anterior, la Ley 489 de 1998 dispone lo siguiente:

"Artículo 70. Establecimientos públicos. Los establecimientos públicos son organismos encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del Derecho Público, que reúnen las siguientes características:

a) *Personería jurídica;*

b) *Autonomía administrativa y financiera;*

c) *Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes."*

"Artículo 71. Autonomía administrativa y financiera. La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos se ejercerá conforme a los actos que los rigen y en el cumplimiento de sus funciones, se ceñirán a la ley o norma que los creó o autorizó y a sus estatutos internos; y no podrán desarrollar actividades o ejecutar actos distintos de los allí previstos ni destinar cualquier parte de sus bienes o recursos para fines diferentes de los contemplados en ellos."

Una de las implicaciones de tener por mandato constitucional un régimen jurídico propio, es que los establecimientos públicos como el SENA, tienen por ley autonomía administrativa y la facultad de cumplir sus funciones conforme a la ley o norma que lo crea y a sus estatutos internos, sin requerir el aval de otra(s) entidad(es).

En el caso del SENA, su misión, sus funciones y los términos en que debe cumplir esas funciones están señaladas en la ley 119 de 1994, en sus estatutos internos y en otras normas de carácter especial para la entidad, que procedemos a revisar para el tema en análisis.

La misión de la entidad está señalada por el artículo 2º de esta ley 119 de 1994, en virtud del cual le corresponde al SENA *"cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país"*.

Por su parte, el legislador le asignó al SENA en el artículo 4º de la misma Ley 119 de 1994, las funciones de:

6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas; ...

10. Expedir títulos y certificados de los programas y cursos que imparta o valide, dentro de los campos propios de la formación profesional integral, en los niveles que las disposiciones legales le autorizan.

Esta misión y funciones son consecuentes con el artículo 54 de la Constitución Política, que señala:

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE



DIRECCION GENERAL

ARTICULO 54. 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.

Por ende, la facultad que tiene el SENA de impartir programas de formación en el nivel tecnológico y técnico profesional y de expedir los títulos correspondientes, proviene del mismo legislador y es concordante con las disposiciones constitucionales transcritas. La parte final del numeral 10 del artículo 4° de la ley 119 de 1994 es clara en señalar que para que el SENA expida los títulos o certificados, basta que una disposición legal autorice a la entidad para impartir formación en el respectivo nivel de formación, y en el caso de la formación tecnológica y técnica profesional ya el numeral 6 del mismo artículo 4° le dio al SENA la función de adelantar los programas de formación en esos niveles. Nótese que la expresión del numeral 6° del artículo 4° de la ley 119 de 1994 "en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas", está referido a la forma en que se adelantan los programas de formación tecnológica y técnica profesional, pero no a la facultad de expedir los títulos en esos niveles, la cual se encuentra en el numeral 10; esta aclaración es importante porque como veremos a continuación, otras normas aplicables al tema manejan separadamente esos dos aspectos, y normas posteriores dejaron en cabeza del mismo SENA la facultad de crear los programas de formación y determinar su término de duración.

Para empezar, la facultad legal del SENA para otorgar títulos ya estaba consagrada desde la Ley 30 de 1992, que disponía en su artículo 137 lo siguiente:

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.

...
PARÁGRAFO. El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), reglamentará el régimen de equivalencias correspondientes a los títulos otorgados por las instituciones señaladas en el presente artículo.

De acuerdo con esta norma, el SENA continúa adscrito al ahora Ministerio de la Protección Social, sigue funcionando de acuerdo a su naturaleza jurídica y debía ajustar su régimen académico conforme a lo dispuesto por esa ley, sin embargo, se reitera, normas específicas para el SENA y posteriores a las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, establecieron otra cosa respecto a los temas académicos.

Para precisar el alcance de este artículo 137 de la ley 30 de 1992, es necesario acudir al significado de la palabra "funcionará", que está definida en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, así:

"Funcionar: Intr. Ejecutar una persona, maquina, etc. las funciones que le son propias"

En una interpretación gramatical de esa parte de la norma, podemos decir que el SENA continuará ejecutando sus funciones de acuerdo con su naturaleza jurídica y su régimen

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE



DIRECCION GENERAL

jurídico propio, lo cual resulta coherente con el artículo 210 de la Constitución y el 71 de la ley 489 de 1998, en virtud de los cuales el cumplimiento de las funciones de los organismos descentralizados se deriva de la misma ley; en el caso del SENA, la misma ley que determina actualmente la naturaleza jurídica de la entidad (Ley 119 de 1994), le da expresamente la facultad de **adelantar programas de formación y expedir títulos en los niveles tecnológico y técnico profesional.**

La única facultad que la Ley 30 de 1992 le otorgó al Ministerio de Educación Nacional en el párrafo de su artículo 137, frente a los títulos que otorga el SENA en virtud de la ley, es la de reglamentar el régimen de equivalencias, pero no el de regular o condicionar la expedición y validez de esos títulos; nótese que lo dispuesto en ese párrafo parte del hecho que los títulos otorgados por el SENA tienen validez legal y por ende ese Ministerio simplemente debe establecer su equivalencia; ninguna de las normas legales transcritas anteriormente impone requisitos o condicionantes para la validez de los títulos que imparte el SENA.

De otro lado, la ley 119 de 1994, que es posterior a las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, y de carácter especial para el SENA, estableció disposiciones aplicables a estos programas de formación del SENA señalando en el artículo 10 que es función del Consejo Directivo Nacional de la Entidad:

"4. Adoptar el estatuto de la formación profesional integral, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral.

...
13. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo."

En virtud de esta norma legal, la aprobación de la oferta de programas de formación en el SENA y su revisión periódica era competencia exclusiva del Consejo Directivo Nacional, con el único condicionante de que esos programas correspondan a las necesidades detectadas en el sector externo. En cuanto al estatuto de la formación profesional, el único referente que le impuso el legislador al Consejo Directivo para expedirlo fue las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral; haciendo uso de esa facultad otorgada por el legislador, el Consejo Directivo Nacional del SENA expidió el Acuerdo 0008 de 1997 ***"Por medio del cual se adopta el Estatuto de la Formación Profesional del Servicio Nacional de Aprendizaje"***.

Por su parte, la Ley 789 de 2002, que es posterior a la ley 30 de 1992, 115 de 1994, 119 de 1994 y a la misma Ley 749 de 2002 (que estableció el registro calificado), dispuso en su artículo 39 lo siguiente:

"Artículo 39. Distribución y alternancia de tiempo entre la etapa lectiva y productiva. La empresa y la entidad de formación podrán determinar la duración de la etapa productiva, al igual que su alternancia con la lectiva, de acuerdo con las necesidades de la formación del aprendiz y los requerimientos de la empresa. Para los técnicos o tecnólogos será de un (1) año.

La duración de formación en los programas de formación del SENA será la que señale el Director General de esta Institución, previo concepto del Comité de Formación Profesional Integral.

En el caso de cursos y programas impartidos por otras instituciones aprobadas por el Estado, el término máximo de formación lectiva será la exigida por la respectiva entidad educativa, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Educación, para optar por el respectivo grado académico y/o técnico."

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE



DIRECCION GENERAL

Esta norma legal no solo deja en claro la autonomía del SENA para fijar, a través del Director de la entidad, el término de duración de los programas de formación que imparte el SENA en todos los niveles, sino que ratifica el régimen especial de esta entidad frente a las demás instituciones que imparten esos programas, al señalar que no le son aplicables las normas que se expidan para regular los requisitos que deben cumplir otras entidades para sus grados académicos o técnicos, ni las disposiciones del Ministerio de Educación sobre la materia.

Consecuente con todo lo anterior, el Decreto 249 de 2004, que determina la estructura interna del SENA, le asignó al Director General de la Entidad la función de:

12. Revisar periódicamente y aprobar la oferta de los programas de formación profesional integral, según las necesidades detectadas en el sector externo y aprobar la modificación de los programas en sus contenidos, duración y tipo de certificación."

De todas las normas transcritas hasta aquí, podemos concluir que la facultad del SENA para adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional y expedir los correspondientes títulos, proviene directamente del legislador y su validez no está condicionada verificaciones ni calificaciones de otra(s) entidad(es). También podemos afirmar que disposiciones legales posteriores a las leyes 30 de 1992, 115 de 1994, 749 de 2002 (que estableció el registro calificado), como lo son la ley 119 de 1994 y la ley 789 de 2002, respectivamente, así como el Decreto 249 de 2004, que están vigentes, le otorgan al mismo SENA la facultad de abrir los programas de formación, aprobar la oferta educativa, establecer la duración de los programas, sus contenidos y otorgar los correspondientes títulos.

Por ende, son estas normas posteriores y especiales para el SENA a las que debemos remitirnos para los efectos del numeral 6 del artículo 4º de la ley 119 de 1994, cuando señala:

Son funciones del ... SENA las siguientes: ...

6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas";

La prelación de estas normas posteriores y especiales para el SENA está respaldada por los artículos 54 y 210 de la Constitución Política y 71 de la ley 489 de 1998, transcritos al inicio de este documento, así como en el artículo 10 del Código Civil.

Respecto al registro calificado de programas, lo primero que debe decirse es que con anterioridad a la ley 749 de 2002 "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica", ya existían requisitos de aseguramiento de la calidad y un registro que llevaba el Ministerio de Educación Nacional junto con el ICFES, que también era obligatorio para que las instituciones de educación superior pudieran ofrecer programas y expedir válidamente títulos; el artículo 6º del Decreto 1225 de 1996 establecía:

"Artículo 6º. El registro es el acto mediante el cual se incorpora el programa académico al Sistema Nacional de Información de la educación superior, previa asignación del código de identificación correspondiente. Dicho registro es indispensable para que la institución pueda ofrecer el programa."

Bajo ese marco normativo, el Decreto 359 de 2000 "Por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias del Sistema de formación Profesional Integral que imparte el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA" dispuso en su artículo 3º:

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE



DIRECCION GENERAL

Artículo 3°. Para el ofrecimiento y desarrollo de programas de educación superior en los campos que expresamente autoriza la Ley 119 de 1994, se requiere la creación del correspondiente programa por parte del Consejo Directivo Nacional del SENA y su registro en el código de información que la entidad le asigna a cada programa, el cual se asimila al registro del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Este artículo del Decreto reiteró que la validez del ofrecimiento, desarrollo y titulación de los programas que le autoriza al SENA la Ley 119 de 1994, no requiere de requisitos o convalidaciones externas a la entidad, sino que basta con que el programa sea creado de acuerdo a los trámites internos. Obsérvese que el Decreto no establece una excepción para que el SENA cumpla con esos requisitos y registros, porque parte del hecho de que legalmente no está obligado a hacerlo, sino que asimila en sus efectos el procedimiento de creación y ofrecimiento de programas que estableció la norma para el SENA, al registro que se exige a las instituciones de educación superior.

El anterior registro fue remplazado por el registro calificado que creó el artículo 8° de la ley 749 de 2002 con los mismos fines, así:

ARTÍCULO 8o. Para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, (y profesional de pregrado), o de especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener registro calificado del mismo. (El Gobierno Nacional reglamentará: el registro de programas académicos, los estándares mínimos, y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, como herramientas de medición y evaluación de calidad e instrumentos de inspección y vigilancia de la educación superior.)

Este registro calificado fue reglamentado por el Decreto 2566 de 2003.

Posteriormente el Legislador expidió la Ley 1188 de 2008 regulando el mencionado registro calificado, la cual fue reglamentada por el Decreto 1295 de 2010 (*"Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior"*).

Ninguna de esas normas que regulan el registro calificado hacen mención al SENA; por el contrario señalan expresamente que ese registro "será otorgado por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones de educación superior legalmente reconocidas en Colombia", lo cual no es aplicable al SENA ya que como quedo sustentado constitucional y legalmente, su creación, personería jurídica y funciones emanan directamente de la ley y de sus estatutos internos, y no necesita reconocimiento alguno para funcionar. Señalan también las normas del registro calificado, que "Todas las instituciones de Educación Superior podrán ofrecer programas académicos por ciclos propedéuticos hasta el nivel profesional" si obtienen ese registro (artículo 5° de la ley 1188 de 2008), premisa que tampoco aplica al SENA porque su régimen especial no le permite llegar a ese nivel de formación. Esas normas del registro calificado contienen también disposiciones e imponen condicionantes de tipo administrativo y financiero inaplicables al SENA, por la autonomía administrativa y financiera que le otorga la constitución y la ley; reiteramos además, que en materia académica el SENA tiene autonomía, otorgada por el mismo legislador en las normas especiales anotadas con anterioridad.

En consecuencia, el registro calificado establecido por la ley 749 de 2002 y desarrollado por el Decreto 2566 de 2003, la ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010, no aplica para los

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE




DIRECCION GENERAL

programas de formación tecnológica y técnica profesional que imparte y titula el SENA por facultad legal, debiéndose aplicar en estos temas las normas especiales que rigen al SENA.

Llama la atención que el mismo Sindicato que con anterioridad pregonaba la autonomía del SENA, la cuestione ahora públicamente, sin haber conocido previamente el sustento jurídico que tiene la entidad.

Cordialmente,



Hernando Alberto Guerrero Guio
Director Jurídico

Ministerio de la Protección Social
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE

Plazuela La Previsora Calle 57 No. 8-69 - www.sena.edu.co - AA 53329 - Indicativo 91 - Fax: 546 15 51 - PBX: 546 15 00 Bogotá, D.C. Colombia