



Entidad originadora:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Fecha:	Diciembre de 2021
Proyecto de Decreto:	Por el cual se adiciona el capítulo 11 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 la reglamentación del Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias – SECC - como un componente del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC).

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

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" en su artículo 194, crea el "Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) 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 promover el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. 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."

De acuerdo con las facultades constitucionales y legales conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política de Colombia, artículos 58 y 59 de la Ley 489 de 1998 y en especial lo consagrado en el numeral quinto del artículo segundo del Decreto 4108 de 2011, le corresponde al Ministerio del Trabajo: "*Formular, dirigir, evaluar y definir políticas y lineamientos metodológicos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación del capital humano*". Igualmente debe establecer los criterios para priorizar sectores y ocupaciones, elaborar estándares ocupacionales, coordinar a las instituciones involucradas y articular la certificación de competencias con las políticas de empleo.

De otra parte, el capítulo VI (Marco para el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales) de la Recomendación 195 de la Conferencia Internacional del Trabajo "Sobre el desarrollo de los recursos humanos" acordada en 2004, indica:

1. *Deberían adoptarse medidas, en consulta con los interlocutores sociales y basándose en un marco nacional de cualificaciones, para promover el desarrollo, la aplicación y el financiamiento de un mecanismo transparente de evaluación, certificación y reconocimiento de las aptitudes profesionales, incluidos el aprendizaje y la experiencia previos, cualquiera que sea el país en el que se obtuvieren e independientemente de que se hubiesen adquirido de manera formal o no formal.*
2. *Los métodos de evaluación deberían ser objetivos, no discriminatorios y vinculados a normas.*
3. *El marco nacional debería incluir un sistema de certificación confiable, que garantice que las aptitudes profesionales sean transferibles y reconocidas por los sectores, las industrias, las empresas y las instituciones educativas. Deberían formularse disposiciones especiales para garantizar el reconocimiento y la certificación de las aptitudes profesionales y las cualificaciones de los trabajadores migrantes*".

Igualmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, por medio de la "Estrategia de competencias de la OCDE de 2019: Competencias para un mejor futuro", recomendó como política para los



países miembros: “Trabajar hacia la armonización internacional. Los gobiernos podrían trabajar juntos para armonizar las prácticas de reconocimiento y certificación de competencias a nivel internacional”.

A nivel mundial resulta importante destacar las experiencias sobre evaluación y certificación de competencias de países europeos como Italia, España, Suecia y Países Bajos, que han servido de referente para estudios y recomendaciones a nivel latinoamericano, como se vislumbra específicamente para el caso de la agenda que se viene implementando sobre esta temática por la Alianza Pacífico¹, conformada por Chile, Colombia, México y Perú, donde acordaron² “Elaborar un informe comparativo de los sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales en los países de la Alianza del Pacífico, como primer paso para la elaboración de una hoja de ruta que permita homologar los sistemas de certificación”.

Este compromiso se ha venido desarrollando a través del Programa de la Unión Europea para la Cohesión Social en América Latina “EUROsocial”, para lo cual ya se cuenta con un informe comparativo de los cuatro sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales de los países miembros³, que permitirán determinar las posibilidades y condiciones para la homologación de las certificaciones laborales entre los mismos, buscando generar una mayor integración y facilitar el reconocimiento de las competencias laborales de las personas que se trasladan entre estos países.

Este análisis comparativo resulta de vital importancia para el proceso de reglamentación del Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias (SECC), no sólo porque presenta el estado del mismo en Colombia, sino porque contempla recomendaciones para su implementación e integración con los demás sistemas de los países de la Alianza Pacífico, en aras de propender por el bienestar de los nacionales dentro y fuera de su territorio en materia laboral, además de consagrar acciones para favorecer la situación laboral de los migrantes.

En este punto, vale la pena destacar que el Informe Ejecutivo de este análisis comparativo, presenta lo evidenciado en relación con la “Existencia de sistemas consolidados de evaluación y certificación de competencias laborales”, indicando:

*“Los cuatro países de la Alianza del Pacífico analizados cuentan con sistemas consolidados de evaluación y certificación de competencias laborales de las personas, que tienen entre diez años de desarrollo (en los casos de ChileValora y el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo de Perú, MTPE), más de diecisiete años en el caso de la evaluación y certificación de competencias laborales al interior del Servicio Nacional de Formación, SENA en Colombia y veinticinco años (en el caso del CONOCER de México). Sin embargo, solo en dos casos, ChileValora y CONOCER, sus marcos normativos reconocen la existencia de un sistema nacional de certificación de competencias laborales, aunque con distintas denominaciones. **En los otros dos, SENA y MTPE de Perú, no se reconoce hasta ahora la existencia de un sistema nacional de certificación de competencias laborales como tal o este se encuentra en fase de construcción, como en el caso de Colombia.**”⁴ (Resaltado fuera de texto)*

¹ Constituida como un mecanismo de integración económica y comercial, basado en cuatro pilares: libre movilidad de bienes, servicios, capitales y personas y un eje transversal de cooperación. (<https://www.cancilleria.gov.co/internacional/consensus/pacific-alliance>)

² XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en Lima, Perú, el 6 de julio de 2019.

³ Consultoría Estudios Nacionales y Comparativo Sistemas Nacionales de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales: Los casos de ChileValora de Chile, SENA de Colombia, CONOCER de México y Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo de Perú. Cidalia- Consultoras: Ximena Concha y Gloria Arredondo – Septiembre 2020

⁴ Pág 12



De otra parte, se indica que la certificación de competencias laborales se concibe como un medio para alcanzar objetivos superiores, permitiendo *“mejorar la empleabilidad, y la movilidad laboral y educativa de quienes la reciben, además de su autoestima y visibilidad en la sociedad; como asimismo la productividad de las empresas u organizaciones que contratan personas certificadas o bien certifican a sus trabajadores actuales; y finalmente, de los países en general, en tanto, es una herramienta que permite identificar y estandarizar los requerimientos de capital humano de las empresas y organizaciones, evaluar las brechas de competencia que existen en una parte de la población que accede a estos sistemas, y orientar procesos de capacitación y formación que permitan cubrir esas brechas y formar personas según las competencias que son demandadas por el mercado del trabajo.”*⁵

Finalmente se imparten recomendaciones, con base en las buenas prácticas de países europeos, en los siguientes aspectos:

- a) Sistemas de validación de la experiencia de las personas:
- b) Homologaciones o reconocimientos mutuos entre países.
- c) Población inmigrante o refugiada.
- d) Enfoque de género.

Frente a la población migrante se expresa que los cuatro países están impulsando iniciativas en materia de atención y acceso de esta población a los procesos de evaluación y certificación de competencias laborales, pero tienen importantes desafíos de mejoramiento a futuro. En relación con la citada población es necesario detenerse en analizar la reciente migración venezolana, repentina y de gran magnitud, que está generando desafíos adicionales para el país; según datos de Migración Colombia, a 30 de diciembre de 2020 han llegado a nuestro país 1.729.537 personas provenientes de Venezuela de las cuales, 766.296 son regulares y 956.623 están en situación irregular en el país. Se prevé que, con la implementación del Estatuto de Protección, estas cifras cambien drásticamente y la gran mayoría regularicen su condición. La política de atención a migrantes (CONPES 3950) *“ha traído otros retos al esquema de CCL. El gobierno se ha comprometido a ofrecer CCL a migrantes a través del SENA, pero el alcance sigue siendo limitado. Entre el año 2018 y el 2020 el SENA certificó 2.971 migrantes de los cuales el 30% eran mujeres y las limitaciones son debido a: (i) restricciones en el modelo de atención, cuyos recursos no se adaptaron para atender la emergencia migratoria, (ii) desconocimiento sobre los procesos de certificación entre migrantes y empleadores; y (iii) restricciones de liquidez de los migrantes. (...) (Gerencia de Frontera con Venezuela, 2019)”*-POD o documento de propuesta de préstamo-

Ahora bien, cabe anotar que a través de un estudio realizado por DNP y Econometría (2012), se estimó que la certificación de competencias puede aumentar hasta en 0,4 % la probabilidad de tener empleo remunerado. Sin embargo, se señala la necesidad de involucrar al sector privado y aumentar la cobertura focalizada de en sectores estratégicos para la economía (DNP y Econometría, 2012; SENA y Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2018). En consecuencia, es necesario desarrollar un esquema integrado que facilite el reconocimiento de la certificación de competencias y sea su factor habilitante para facilitar el acceso al mercado de trabajo (Fundación Corona, 2019a; Gonzalez - Velosa y Rosas 2015; DNP y Econometría, 2012; SENA y Centro Nacional de Consultoría [CNC], 2018).⁶

⁵ pp 12 -13

⁶ Pág. 20



Todo lo anterior, conlleva a concluir sin equívoco alguno, la importancia y necesidad de regular de manera clara y precisa el Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias (SECC), con miras a lograr el cumplimiento de los cometidos estatales, generando oportunidades y condiciones favorables a la población para su empleabilidad y bienestar y coadyuvando a la productividad y el mejoramiento económico del país, en condiciones de transparencia, calidad, eficiencia, eficacia, oportunidad e imparcialidad.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias aplicará a todas las personas naturales interesadas en acceder a la evaluación y certificación de competencias, así como a las entidades encargadas de su diseño, implementación y seguimiento, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

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

El artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, establece que: “ (...)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. (...)”

A su turno el artículo 208 de la misma Carta Política indica que: “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.(...)”

En consonancia con lo anterior, 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”, en su artículo segundo consagra:

“ARTÍCULO 2o. FUNCIONES DEL MINISTERIO DEL TRABAJO. El Ministerio del Trabajo cumplirá, además de las funciones que determinan la Constitución y el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

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. (Resaltado fuera de texto)

A su vez, el artículo 18 de la citada codificación asignó a la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo, entre otras, las siguientes funciones:



- Proponer los lineamientos para el desarrollo, adopción, consolidación y actualización de las competencias laborales de los trabajadores”
- 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”;
- 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
- Diseñar, en coordinación con las entidades competentes, los incentivos para que el sector de formación y el sector productivo adopten el enfoque de competencias laborales en sus procesos de formación y gestión del talento humano;
- Proponer la política que permita el reconocimiento y validez internacional de las certificaciones de competencias laborales, y la conformación de un sistema de certificación de competencias laborales.

En concordancia con los preceptos transcritos anteriormente el artículo 194 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo - Ley 1955 de 2019, creó el Sistema Nacional de Cualificaciones, preceptuando lo siguiente:

“ARTÍCULO 194. SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES. Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) 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. 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.

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

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.

PARÁGRAFO 1o. *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 dos 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.

PARÁGRAFO 2o. Los programas de formación para el trabajo por competencias serán estructurados con base en el subsistema de normalización de competencias y el Marco Nacional de Cualificaciones.

PARÁGRAFO 3o. Las condiciones y mecanismos para la acreditación de las entidades públicas certificadoras de competencias laborales, serán reglamentadas por el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO 4o. El Gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.”

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.”

Sobre esta facultad, espertinente 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 en el artículo 194 de la Ley 1955 de 1994, en especial lo dispuesto en su parágrafo 4º, 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 el Artículo 2.1.2.1.3. del Decreto 1081 de 2015.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad”, se encuentra vigente.

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

Con la expedición de esta propuesta normativa, no se está derogando, subrogando, modificando, adicionando o sustituyendo norma alguna.



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)

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



<i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

Aprobó:

AMANDA PARDO OLARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ANA MARÍA ARAUJO CASTRO
Directora de Movilidad y Formación para el Trabajo

BORRADOR