



Entidad originadora:	Ministerio de Educación Nacional
Fecha (dd/mm/aa):	N/A
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), se dictan otras disposiciones y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación"

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

Desde el año 2010, el Ministerio de Educación Nacional junto con otros actores relevantes como Ministerio de Trabajo, SENA, DNP, DANE y entidades públicas y privadas, ha avanzado significativamente en la etapa de diseño y desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), adelantando acciones que dan cuenta de la naturaleza, fines y usos del instrumento en atención a las experiencias internacionales. A partir de este ejercicio se identificó el proceso que el país debía surtir para el diseño, estructuración e implementación del marco como una herramienta que aporte al relacionamiento entre los sectores educativo y productivo.

El Decreto 1953 de 2012 creó y definió la composición y funciones de la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH)¹, a su turno el Conpes 3674/2010 estableció la necesidad y las políticas para su construcción, así como los actores implicados, dejando por ello claro que el proceso de construcción del Marco Nacional de Cualificaciones es un desarrollo largo y complejo que requiere de una amplia participación.

Así mismo, el «Acuerdo por lo Superior 2034: Propuesta de Política Pública para la Excelencia de la Educación Superior en Colombia en el Escenario de la Paz» (CESU 2014) plantea que la ausencia de un Marco Nacional de Cualificaciones y de un Sistema de Transferencia de Créditos dificulta la armonización y el reconocimiento de títulos, estudios y conocimientos adquiridos, convalidaciones y homologaciones entre la educación universitaria tradicional (generalmente evaluada de forma numérica y con criterios sustancialmente.

De otra parte, la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018", estableció en su artículo 58 crear el "Créese el Marco Nacional de Cualificaciones, como un instrumento para clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las aptitudes en un esquema de niveles de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas".

La Ley 1955 de 2019 en el artículo 194 crea el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y cada uno de sus componentes, entre ellos, *crea el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)*,

¹ El Decreto 1953 de 2012 dejó de estar vigente el 19 de septiembre de 2019. El 11 de septiembre entró en vigencia el Decreto 1651 de 2019 a través del cual se crea el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), como una instancia del sistema se crea el Comité Ejecutivo el cual tiene entre otras la siguiente función: *Aprobar la creación, modificación y supresión de los Comités Técnicos que hacen parte o se articulan en el SNCI, y adoptar el reglamento marco para su funcionamiento*". Estas instancias liderarán, entre otros, temas el Desarrollo Productivo y la Gestión del Recurso Humano.



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”. Así mismo, “como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo”.

La implementación del Marco Nacional de Cualificaciones responde a las orientaciones brindadas por el documento “*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*”, en cuanto a que el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo reglamentarán el Marco Nacional de Cualificaciones como instrumento del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), de tal forma que se logre consolidar en un referente para organizar, dar coherencia, pertinencia y calidad a la oferta educativa y formativa y el reconocimiento de las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral.

En torno a los Marcos de Cualificaciones, diferentes organizaciones internacionales de las cuales Colombia es miembro como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de la Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, UNESCO, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la organización de las Naciones Unidas (ONU), instan a los gobiernos a diseñar y promulgar políticas que contribuyan al fortalecimiento del Recurso Humano.

La OIT a través de la Recomendación 195 de junio de 2014 sobre el “*desarrollo de los recursos humanos: Educación, Formación y Aprendizaje Permanente*”, recomienda a los estados miembros *desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente y ayude a las empresas a conciliar la demanda con la oferta de competencias.*

Por su parte la ONU, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en el 2015 en su Objetivo de Desarrollo Sostenible cuarto (4) plantea la necesidad de “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”.

La UNESCO, en el marco de la Agenda de Educación 2030 y de las tendencias mundiales, en noviembre de 2019, adoptó el Convenio Mundial sobre reconocimiento de cualificaciones relativas a la Educación Superior , convirtiéndola en el primer tratado legalmente vinculante de las Naciones Unidas sobre educación superior. El Convenio Mundial, establecerá un marco para el reconocimiento justo, transparente y no discriminatorio de las cualificaciones relativas a la educación superior.

La cualificación juega un rol clave en la economía, el empleo y la educación y debido a los problemas de desarticulación entre las distintas formas de aprender, la falta de pertinencia y calidad de muchas de las ofertas en el sistema educativo, unido al aprendizaje informal, se hace fundamental la construcción, apropiación e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), como un instrumento del Sistema Nacional de Cualificaciones que clasifica y estructura los aprendizajes logrados por las personas, independiente de dónde, cuándo y cómo fueron adquiridos, en procura de cumplir con las expectativas de empleo tanto



para los trabajadores (salario y estabilidad) como para el mercado laboral (eficiencia y pertinencia de la formación).

Hoy Colombia hace parte de los más de 150 países de todo el mundo que están diseñando, implementando o revisando sus marcos de cualificaciones, respondiendo a necesidades relacionadas con la modernización de los sistemas de educación y formación, el fomento de la movilidad del mercado laboral, la cooperación transnacional y las formas de aprendizaje permanente, así como la superación de las brechas sociales.²

Según el contexto internacional, los marcos de cualificaciones pueden abarcar todos los niveles y vías formativas o limitarse a un sector en particular. Algunos marcos pueden tener más elementos de diseño y una estructura más rígida que otras, algunos reposan sobre una base legal mientras otros reflejan simplemente el consenso alcanzado entre los agentes sociales. Todos los marcos de cualificaciones, no obstante, suponen una base para mejorar la calidad, la accesibilidad, la interrelación y el reconocimiento público o laboral de cualificaciones sea dentro de un país o a escala internacional.

Por lo tanto, los descriptores del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) son compatibles con los utilizados en muchos países y están en correspondencia con la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) dentro de una perspectiva de movilidad internacional y sus objetivos están orientados a: i) facilitar la movilidad y la progresión educativa, formativa y laboral mediante el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida, ii) facilitar la articulación de los diferentes niveles y vías de cualificación, iii) contribuir al desarrollo y fortalecimiento del talento humano a través de una mayor interacción entre los actores del gobierno, sector productivo, educativo, formativo y social, iv) contribuir a la movilidad nacional e internacional a través de una mayor flexibilidad para su trayectoria educativa y formativa, así como en el ámbito laboral, v) promover la pertinencia y calidad de las cualificaciones en relación con las necesidades presentes y futuras de la sociedad, los sectores económicos, la productividad y competitividad del país, vi) contribuir al cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos y vii) facilitar la transparencia de las cualificaciones en el sistema educativo y formativo, y su reconocimiento en el mercado de trabajo.

Es importante resaltar que los avances que se tienen en torno a la construcción, apropiación e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Colombia, se han generado a partir de las consideraciones y recomendaciones planteadas en el documento del Banco Interamericano de Desarrollo³ sobre las bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones, entre ellas:

- Es un proceso que implica reformas y un cambio cultural. Por modestos que sean los cambios que se requieren, un proceso que busca pasar de un sistema basado en la lógica institucional a uno basado en la lógica de los resultados del aprendizaje lleva inevitablemente

² Tomado de la historia de los Marcos de Cualificaciones <http://www.euvetsupport.eu/>

³ Caro B. y Casas A (2011), p. 473,474. *Bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. Banco Interamericano de Desarrollo.*



mejoras estructurales, a un nuevo lenguaje y cambios en la concepción y visión del sistema de cualificaciones.

- Es un proceso gradual, que debe partir de lo existente, permitiendo la incorporación al Marco de posibles cualificaciones existentes.
- Es un proceso de amplia participación y consulta. La característica esencial de este proceso es su fundamentación en la participación, compromiso y logro de consensos entre los principales actores y grupos de interés. Por ello, parte de las tareas de la etapa de diseño es la de definir los actores, grupos y mecanismos de participación.
- Es un proceso que demanda recursos. El tiempo de dedicación de equipos técnicos, los procesos de consulta, el acompañamiento al proceso por expertos internacionales, la contratación y realización de estudios, realización de pilotos, etc., demanda identificar posibles fuentes de financiación, costear y asegurar dichos recursos en el corto, mediano y largo plazo.
- Es un proceso que debe responder a las necesidades nacionales y simultáneamente alinearse a las demandas internacionales. Si bien todo el proceso de diseño se enfoca a que las cualificaciones respondan a los requerimientos del sector productivo, de las personas y de la sociedad, es importante mantener referentes en aras de sintonizar al país con las demandas internacionales, actuales y futuras, de competencias y de viabilizar la transferencia y movilidad internacional de los estudiantes. Esto implica el desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación de los sistemas que conforman las políticas de gestión de recursos humanos, que para Colombia es la política integral de Formación de Capital Humano y de Gestión de Recursos Humanos planteada por el CONPES 3674 de 2010, los cuales hacen posible la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones.

Teniendo en cuenta la complejidad y el impacto que tiene para el país el diseño, estructuración, e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el trabajo articulado con entidades públicas y privadas, así como la participación de actores clave se hace indispensable, en este sentido, la coordinación con el Ministerio del Trabajo dadas sus funciones asignadas a través del Decreto 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 cuanto a 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 como el Ministerio de Educación Nacional. Que, de acuerdo con lo anterior, y lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo reglamentarán el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC).

Los avances que se tienen en torno al diseño, estructuración e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) ha sido el resultado de un proceso de construcción gradual y colectiva, en el que se han tenido en cuenta las recomendaciones de expertos



nacionales e internacionales y en el que vienen participado diversos actores de los sectores académico, gubernamental y del mercado laboral.

Para la etapa de implementación, se deben articular acciones que permitan al país adoptar el MNC que hoy ha sido creado como un componente del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), esta adopción espera formalizarse a través de vías jurídicas y reglamentarias haciendo necesaria la creación de una base normativa y los escenarios de transición que deberán adoptarse para lograr este objetivo. En esta perspectiva, se tiene previsto avanzar en el proceso de apropiación e implementación del MNC en un 60% durante el cuatrienio, partiendo de una línea base del 40% al 2018 y alcanzado al 2022 el 20% restante.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

La presente reglamentación está dirigida a todos los establecimientos educativos de educación media; las instituciones de educación superior; las instituciones a las que se refiere el artículo. 137 de la Ley 30 de 1992; las instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano y las entidades territoriales certificadas en educación, los cuales serán responsables de desarrollar los procesos relacionados con las tres vías de cualificación: la educativa, el subsistema de formación para el trabajo y el de reconocimiento de aprendizajes previos.

Por lo anterior, esta reglamentación concibe el MNC como un referente para organizar, dar coherencia, pertinencia y calidad a la oferta educativa y formativa, al reconocimiento de las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral, así mismo, proporcionará información sobre los perfiles de salida ocupacional para el acceso al mercado laboral, en atención a las necesidades sociales, productivas regionales y nacionales, actuales y futuras.



3. VIABILIDAD JURÍDICA

La Constitución Política de Colombia en su artículo 67 contempla a la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, por lo que en desarrollo de ello el artículo 4 de la Ley 115 de 1994 establece que le corresponde al Estado velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, así como garantizar su cubrimiento.

En desarrollo de lo anterior, la Ley 1955 de 2018, a través de 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 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”, así como el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el cual fue planteado como un instrumento para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y actitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Puesto que el artículo 69 la Constitución Política de Colombia y el artículo 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, establecen la garantía a la autonomía universitaria, lo cual les concede a las Instituciones de Educación Superior la facultad para darse y modificar sus estatutos, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos.

Así las cosas, y según lo indicado en los artículos 2.7.2.2. “*Alcance Marco Nacional de Cualificaciones (MNC)*” y 2.7.3.2. “*Objetivos del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC)*” de la propuesta del Decreto por la cual se adopta y reglamenta el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), la cual fue concertada entre el MEN, el SENA, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, las cualificaciones que hagan parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC) serán un referente para el diseño o actualización de la oferta educativa por parte de las Instituciones de Educación Superior. En este sentido, lo indicado en la propuesta del Decreto del MNC no está en contravía de lo que establece la normativa en torno a la autonomía de las IES específicamente en lo relacionado con “crear, organizar y desarrollar sus programas académicos”.

Por lo anterior, el contenido de la propuesta del Decreto del MNC está orientado a dar respuesta a lo planteado en las Bases del PND 2018-2022 en torno a: “El Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo reglamentarán el Marco Nacional de Cualificaciones como instrumento del SNC, de tal forma que se logre consolidar en un referente para organizar, dar coherencia, pertinencia y calidad a la oferta educativa y formativa y el reconocimiento de las competencias y aprendizajes obtenidos con la experiencia laboral. Con esto, se proporcionará información sobre los perfiles de salida ocupacional para el acceso al mercado laboral, en atención a las necesidades sociales, productivas regionales y nacionales.

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



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.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La ley 1955 de 2019, «*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia pacto por la equidad”*» se encuentra vigente al momento en que se expida el decreto objeto de la presente memoria justificativa

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

Se pretende adicionar una nueva parte al Libro 2 del Decreto 1075 de 2015. En este sentido, adiciónese la parte 7 al Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 y organícese en los títulos y artículos respectivos.

Por lo anterior, se hace necesario la creación de la parte siete (7), correspondiente al Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), en el libro “Régimen reglamentario del sector educativo”, con el objetivo de articular el alcance del MNC como referente nacional que oriente la clasificación y estructuración de las cualificaciones del sistema educativo y formativo en todos los niveles.

La apropiación e implementación del MNC por parte de los diferentes actores del sistema educativo permitirá fortalecer la pertinencia y calidad de la oferta educativa y formativa con el objetivo de dar respuesta a las necesidades locales, regionales y nacionales del país. Así mismo, se espera que el MNC favorezca la articulación entre educación media, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, y la educación superior, a fin de proveer un lenguaje común, que facilite la comparabilidad, el acceso y la progresión educativa y laboral.

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 encuentra necesario hacer alusión a ninguna sentencia de los órganos de cierre que verse sobre esta materia.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No existe advertencia de otra circunstancia jurídica que pueda ser relevante para la expedición del acto.



4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No aplica.

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

No genera impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

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

- Modelo de Institucional y Gobernanza Marco Nacional de Cualificaciones, Concejo Privado de Competitividad (CPC), 2019
- Documento Técnico Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), Equipo Técnico MNC/MEN, 2018.
- Documento Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) – Diseño de la estructura Institucional Gobernanza y Gobernabilidad, Consultoría Francisca María Arbizu Echávarri, 2017
- Documento Técnico del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Colombia, Consultoría Francisca María Arbizu Echávarri, 2017

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
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>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante)</i>	<i>(Marque con una x)</i>



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

o de importancia)

Aprobó:

LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA.

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio de Educación Nacional

AMANDA PARDO OLARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Ministerio del Trabajo