

CONCEPTO 18210 DE 2020

(julio 23)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

PARA: XXXXX Director Dirección de Formación Profesional –16060
DE: XXXXX Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa 1-0014
ASUNTO: Concepto acto administrativo para incluir Formación Dual.

Mediante comunicación electrónica sin radicar de fecha 9 de julio de 2020 eleva consulta sobre el medio, el mecanismo, la figura administrativa y jurídica y el procedimiento que establece el SENA y que debemos adoptar para alcanzar la formalización de la figura de Formación Dual en el SENA atendiendo a la estructura administrativa institucional; al respecto, de manera comedida le informo.

En la consulta formulada, puntualiza:

“Desde el año 2015 el SENA viene desarrollando proyectos de Formación Dual con el sector productivo colombiano, mediante esta estrategia de formación a la fecha se han atendido cerca de 50 empresas, dos gremios, y se han formado 4.500 aprendices, la estrategia brinda reconocidos beneficios a todos los actores, razón por la cual el sector productivo la solicita al SENA por ser una alternativa que se caracteriza por su pertinencia total y alto nivel de flexibilidad, calidad y oportunidad.

Por esta razón, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el SENA vienen adelantando acciones tendientes a formular la Política Nacional de Formación Dual.

Dado que la estrategia de Formación Dual requiere de condiciones especiales de flexibilidad tanto en los procesos de coordinación entre las empresas y el SENA así como en las fases de planeación, programación y ejecución de la formación y con el fin de establecer las condiciones que permitan el fortalecimiento, sostenibilidad y acción efectiva de la Formación Dual en el SENA, es necesaria su formalización conceptual, metodológica, documental, administrativa, financiera y jurídica al interior de la entidad”.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos emitidos por la Dirección Jurídica del SENA son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos

normativos:

Ley [119](#) de 1994 “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto [2149](#) de 1992 y se dictan otras disposiciones”- artículos [2](#), [3](#), [10](#), [13](#).

Decreto 249 de 2004 “Por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.” – artículos [3](#) y [4](#)

Decreto [1330](#) de 2019 – “Por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto [1075](#) de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”.

Acuerdo [8](#) de 1997 “Por el cual se adoptó el Estatuto de la Formación Profesional Integral del SENA”.

Acuerdo [8](#) de 2014 “Por el cual se reglamentó la composición, funciones y funcionamiento del Comité Nacional de Formación Profesional”.

Acuerdo 10 del 2016 “Por medio del cual se adopta la política de Atención con Enfoque Pluralista y Diferencial en el SENA”- artículo [7](#)

Resolución [2198](#) de 2019 – “Por el cual se modificó la clasificación y los niveles de los programas de formación, su denominación y su duración, las modalidades de formación y otras condiciones especiales relacionadas con el acceso a la Formación Profesional Integral”.

Guía Estratégica de Formación Dual – Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol (Compromiso – Código GFPI-G-015 – 2017-02-03)

ANÁLISIS JURÍDICO

1º. La Ley [119](#) de 1994 dispone que el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA tiene como misión “cumplir la función que le corresponde al Estado de intervenir 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”. (artículo [2º](#))

El SENA, conforme con lo previsto en el artículo [3º](#) de la Ley 119 de 1994, tiene entre otros objetivos:

“ARTÍCULO [3º](#). OBJETIVOS. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tendrá los siguientes objetivos:

1. Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo, requieran dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.
2. Fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico.
3. Apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral.

4. Participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.

5. Propiciar las relaciones internacionales tendientes a la conformación y operación de un sistema regional de formación profesional integral dentro de las iniciativas de integración de los países de América Latina y El Caribe.

6. Actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral.

2º. En armonía con la misión y objetivos del SENA, el Consejo Directivo de la entidad en ejercicio de sus funciones, en especial las consagradas en el numeral 4 del artículo [10](#) de la Ley 119 de 1994, mediante el Acuerdo [08](#) de 1997 adoptó el Estatuto de la Formación Profesional Integral del SENA, la cual “constituye un proceso educativo teórico -práctico de carácter integral, orientado al desarrollo de conocimientos técnicos, tecnológicos y de actitudes y valores para la convivencia social, que le permiten a la persona actuar crítica y creativamente en el mundo del trabajo y de la vida”.

Este Estatuto contiene el concepto, las características, las tendencias y los principios de la formación profesional integral en un contexto económico, político y social; presenta las relaciones de la formación profesional integral con trabajo, empleo, educación y tecnología, para expresar, finalmente, y con base en el marco conceptual, las directrices relacionadas con la planeación, la gestión, y la evaluación de la formación profesional integral.

3º. De otra parte, el artículo [18](#) del Decreto 249 de 2004 creó el denominado Comité Nacional de Formación Profesional Integral, como un organismo permanente asesor, tanto del Consejo Directivo Nacional, como del Director General del SENA, cuyo objeto es brindar asesoría al Consejo Directivo Nacional y al Director General del SENA, acerca de la orientación de la política de Formación Profesional Integral a partir, entre otros criterios, de la demanda de necesidades de los sectores productivos y social, la articulación de la oferta de formación, la concepción y enfoque de formación, los niveles de cualificación, componentes, duración y requisitos de ingreso a los programas de formación, los tipos de certificación, la aplicación de pedagogías y metodologías innovadoras, buscando mantener la unidad técnica, ampliar la cobertura, garantizar la pertinencia y mejorar la calidad de la formación.

En desarrollo de esta disposición y de sus funciones, el Consejo Directivo del SENA expidió el Acuerdo [8](#) de 2014 mediante el cual se reglamentó la composición, funciones y funcionamiento del Comité Nacional de Formación Profesional.

Dentro de las funciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral, en el artículo [6º](#) del Acuerdo 8 de 2014 se destacan:

1. Presentar los informes y conceptos solicitados por el Consejo Directivo Nacional y el Director General acerca de la orientación de la política de formación profesional integral del SENA, incluyendo las posiciones y principales argumentos que se presentaron previamente en el Comité.

2. Recomendar al Consejo Directivo Nacional el reglamento de los programas de formación profesional Integral, de acuerdo con lo establecido en el artículo [3](#) numeral 5 del Decreto 249 de

2004. En este reglamento se establecerán aspectos tales como: los niveles de cualificación de los programas de formación, sus componentes, su duración, los requisitos de ingreso y los tipos de certificación que pueden otorgar.

3. Recomendar pedagogías y metodologías innovadoras para ampliar cobertura, garantizar pertinencia y mejorar la calidad de la formación profesional integral que ofrezca la entidad...”

4°. Mediante Resolución [2198](#) de 2019 expedida por el Director General del SENA se modificó la clasificación y los niveles de los programas de formación, su denominación y su duración, las modalidades de formación y otras condiciones especiales relacionadas con el acceso a la Formación Profesional Integral.

En relación con la Formación Profesional Integral, la precitada Resolución establece la clasificación y los niveles de los programas de la Formación Laboral, la Formación Tecnológica y la Formación Complementaria que ofrece el SENA. (Artículos [1°](#) y [2°](#))

El artículo [4°](#) ibídem establece las modalidades para recibir la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA:

“ARTÍCULO 4. MODALIDADES DE FORMACIÓN. Las modalidades de formación son opciones organizativas que buscan dar respuesta a las necesidades de los aprendices, de acuerdo con sus condiciones de tiempo y lugar para recibir la Formación Profesional Integral. Se identifican tres modalidades: a) Presencial, b) Virtual, c) A distancia

a) Modalidad presencial. Es aquella determinada por un lugar específico tales como el centro, empresa, comunidad rural y urbana, entre otros, al cual asiste el aprendiz para recibir su proceso formativo, donde interactúa directamente con sus compañeros e instructores y asiste regularmente,

b) Modalidad virtual. Es aquella que se orienta a través del uso de tecnologías e internet, donde el aprendiz interactúa con su instructor y compañeros de manera sincrónica o asincrónica.

c) Modalidad a distancia. Es la combinación de las dos modalidades anteriores, mediante la cual el aprendiz participa e interactúa de manera presencial (40%) y también virtual (60%) con sus compañeros e instructores”.

5°. El SENA en el Sistema Integrado de Gestión y Autocontrol ha desarrollado la Guía Estratégica de Formación Dual – (Compromiso – Código GFPI-G-015 – 2017-02-03) en la cual se indica:

“(…) Dadas sus reconocidas ventajas, el SENA ha retomado desde el año 2014 ‘estrategia’ que aprovecha al máximo el papel co-formador de las empresas con el fin de formar talento humano para las mismas con altos niveles de pertinencia, calidad, oportunidad y flexibilidad.

Para ello el SENA, a partir de análisis a nivel internacional y nacional y las debidas adaptaciones al contexto colombiano, ha adelantado un proceso de caracterización conceptual, metodológica y operativa de esta estrategia en el enfoque para el desarrollo de competencias con el fin de ofrecer al sector productivo colombiano talento humano formado según sus necesidades lo que asegura un alto nivel de pertinencia, productividad y competitividad, ahorrando tiempo y esfuerzo en la vinculación de nuevo talento humano”.

Como quedó visto, conforme con el artículo [2°](#) de la Ley 119 de 1994, el SENA tiene como

Misión ofrecer y ejecutar 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.

Dentro de sus funciones, al SENA le corresponde brindar formación profesional integral, fortalecer los procesos de formación profesional integral, apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y la calidad de la formación profesional integral, actualizar, en forma permanente los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral y actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral.

Como puede apreciarse, la formación profesional que ofrece el SENA es de carácter “integral”, palabra que según la definición del Diccionario de la Lengua Española, significa:

“1. Adj. Que comprende todos los elementos o aspectos de algo. Panorámica integral. Educación integral.

(...)

“5.adj. Fil. Dicho de cada una de las partes de un todo: Que entra en su composición sin serle esencial, de manera que el todo puede subsistir, aunque incompleto, sin ella...”

Ahora bien, el Estatuto de la Formación Profesional Integral del SENA, adoptado mediante el Acuerdo [8](#) de 1997, “se estructura como documento marco para dar respuesta a la Misión asumida en la Ley [119](#) de 1994 de ‘cumplir la función que 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.

La denominación "estatuto de la formación profesional integral" obedece a lo dispuesto en esta Ley, y permite acuerdos fundamentales con el propósito de orientar las acciones hacia el logro de los objetivos de la formación profesional integral.

Siendo un estatuto que recupera el estado actual y considera las perspectivas de futuro de la Entidad, se asume como el marco doctrinario de la formación profesional del Sena, para que las acciones de los distintos estamentos e instancias mantengan la unidad en lo fundamental, respetando la diversidad. Como marco doctrinario requiere de un complemento reglamentario coherente con lo expuesto en el presente documento, que fije mecanismos para la acción.

Es un documento cuyos planteamientos están abiertos a las posibilidades de enriquecimiento, en la medida que muchos de los postulados y enfoques pueden ser reelaborados en el futuro, de acuerdo con las nuevas dinámicas que surjan de las transformaciones del contexto y de la institución”.

Pues bien, la Formación Dual para el SENA, según la propuesta de formalización presentada por la Dirección de Formación Profesional “constituye un proceso de Formación Profesional Integral para nuevo Talento Humano, planeado, ejecutado y evaluado de manera conjunta entre una o varias empresas y el SENA, a partir de un programa de formación acordado según las necesidades de formación de su Talento Humano.

Este proceso formativo se desarrolla mediante un esquema de alternancia acordado entre las empresas y el SENA. Se caracteriza por su alto nivel de pertinencia, calidad, flexibilidad y oportunidad y busca facilitar la inserción laboral de nuevo talento humano e impactar positivamente la productividad y competitividad del sector productivo colombiano”. (Propuesta General para la Formalización de la Formación Dual en el SENA y Estado de Arte de la Formación Dual - junio 25 de 2020)

Visto lo anterior, corresponde definir el acto administrativo y el órgano competente para formalizar la modalidad de Formación Dual como parte integrante de la Formación Profesional Integral a cargo del SENA.

El artículo [10](#) de la Ley 119 de 1994 señala como funciones del Consejo Directivo del SENA, entre otras, las siguientes:

“ARTÍCULO 10. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL. Son funciones del Consejo Directivo Nacional: (...)

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

Por su parte, el artículo [3º](#) del Decreto 249 de 2004 en relación con las funciones del Consejo Directivo establece:

“ARTÍCULO 3º. Funciones del Consejo Directivo Nacional. Además de las señaladas en el artículo [76](#) de la Ley 489 de 1998, son funciones del Consejo Directivo Nacional:

(...)

5. Adoptar el reglamento de los programas de Formación Profesional Integral, previa recomendación del Comité Nacional de Formación Profesional Integral...”

Como se puede observar, al Consejo Directivo le corresponde adoptar el Estatuto de la Formación Profesional Integral y adoptar el reglamento de los programas de Formación Profesional Integral, previa recomendación del Comité Nacional de Formación Profesional Integral.

En este punto, es importante precisar que la Formación Dual no es un programa sino una modalidad de la Formación Profesional Integral, por lo que no procedería su reglamentación por parte del Consejo Directivo al tenor del numeral 5º del artículo [3º](#) del Decreto 249 de 2004.

Al respecto, y por considerarlo como referente normativo, conviene destacar que el Decreto [1330](#) de 2019 “ por el cual se sustituye el Capítulo 2 y se suprime el Capítulo 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto [1075](#) de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación”, aplicable a las instituciones de educación superior, expresa “Que de acuerdo con las dinámicas globales de la educación superior se requiere una normatividad que reconozca la diversidad de oferta y demanda de programas, de niveles de formación, de modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades) y de metodologías. Lo anterior, con el fin de fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad desde una perspectiva dinámica como lo es la educación superior”. (Negritas y subrayado fuera de texto)

Por su parte, la misma norma en su artículo [2.5.3.2.2.4](#) dispone que las instituciones que deseen ofrecer un programa académico con idéntico contenido curricular, mediante distintas

modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades), podrán solicitar un registro calificado único, siempre y cuando las condiciones de calidad estén garantizadas para la(s) modalidad(es) que pretenda desarrollar, en coherencia con la naturaleza jurídica, tipología, identidad y misión institucional.

Finalmente, el artículo [2.5.3.2.2.5](#). del Decreto 1330 de 1019 define la modalidad como “el modo utilizado que integra un conjunto de opciones organizativas y/o curriculares que buscan dar respuesta a requerimientos específicos del nivel de formación y atender características conceptuales que faciliten el acceso a los estudiantes, en condiciones diversas de tiempo y espacio”.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo anterior, como quiera que la modalidad de Formación Dual está comprendida y hace parte de la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA en el marco de la Misión y Objetivos institucionales, a nuestro juicio debe incluirse en el Estatuto de Formación Profesional Integral, que actualmente se encuentra consagrado en el Acuerdo [8](#) de 1997, cuya adopción y, por ende, cualquier modificación le corresponde al Consejo Directivo del SENA en virtud de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo [10](#) de la Ley 119 de 1994, como antes quedó expuesto.

De otra parte, también consideramos procedente la modificación de la Resolución [2198](#) de 2019 para incluir la Formación Dual en las modalidades de la Formación Profesional Integral a que se refiere el artículo [4](#)° de la precitada Resolución, entendidas como opciones organizativas que buscan dar respuesta a las necesidades de los aprendices, de acuerdo con sus condiciones de tiempo y lugar para recibir la formación profesional correspondiente. La Resolución [2198](#) de 2019 identifica tres modalidades de formación profesional integral: Presencial, virtual, a distancia.

Para el efecto, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo [4](#)° del Decreto 249 de 2004 y en el numeral 5° del artículo [13](#) de la Ley 119 de 1994, le corresponde al Director General expedir el acto administrativo modificatorio de la Resolución [2198](#) de 2019, por habersele atribuido la facultad de dictar los actos administrativos con miras al cumplimiento de la misión de la entidad.

De igual manera, y conforme con lo dispuesto en el artículo [7](#)° de la Resolución 2198 de 2019, la Dirección de Formación Profesional está facultada para implementar progresivamente dicha resolución, con lo cual podrá establecer las condiciones y aspectos técnicos, académicos, financieros, jurídicos y demás que estructuren la modalidad de Formación Dual.

En ambos casos, podrá tenerse en cuenta lo contemplado en la Guía Estratégica de la Formación Dual y la Propuesta General y el Estado del Arte para la formalización de la modalidad de Formación Dual en el SENA de fecha junio 25 de 2020.

Con todo, para la implementación de la modalidad de Formación Dual se debe contar con la recomendación del Comité Nacional de Formación Profesional Integral, de conformidad con lo previsto en el artículo [3](#)° numeral 5° del Decreto 249 de 204 y acorde con lo previsto en el Acuerdo [8](#) de 2014.

RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta lo anterior, para efectos de proceder a la formalización de la modalidad de

Formación Dual, recomendamos proyectar los siguientes documentos y actos administrativos:

Para el Consejo Directivo: numeral 4° del artículo [10](#) de la Ley 119 de 1994.

(i) Proyecto de acuerdo mediante el cual se actualice y modifique el Acuerdo [8](#) de 1997 que adoptó el Estatuto de Formación Profesional Integral - que por demás data de hace 23 años, para regular lo concerniente a la modalidad de Formación Dual como parte integrante de la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA, si ello fuere conducente a la luz de las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral.

(ii) La Memoria Justificativa del proyecto del nuevo acto administrativo (proyecto de acuerdo), en el que se señalen los fundamentos técnicos, académicos, financieros, jurídicos y demás aspectos que fundamenten la modificación propuesta.

(iii) El documento mediante el cual el Comité Nacional de Formación Profesional Integral haga las recomendaciones requeridas respecto de la modalidad de Formación Dual como una de las modalidades que hace parte integrante de la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA.

Para el Director General: numeral 5° del artículo [13](#) de la Ley 119 de 1994 - numeral 4 del artículo [4](#)° del Decreto 249 de 2004.

(i) Proyecto de resolución mediante la cual se modifique o remplace la Resolución [2198](#) de 2019 para incluir la Formación Dual en las modalidades de la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA, si ello fuere procedente a la luz de las recomendaciones del Comité Nacional de Formación Profesional Integral.

(ii) La Memoria Justificativa del proyecto del nuevo acto administrativo (proyecto de resolución), en el que se señalen los fundamentos técnicos, académicos, financieros, jurídicos y demás aspectos que fundamenten la inclusión propuesta.

(iii) El documento mediante el cual el Comité Nacional de Formación Profesional Integral haga las recomendaciones requeridas respecto de la modalidad de Formación Dual como una de las modalidades que hace parte integrante de la Formación Profesional Integral que ofrece el SENA.

Para el Comité Nacional de Formación Profesional: Acuerdo [8](#) de 2014.

Solicitar concepto al Comité de Formación Profesional sobre la viabilidad de incluir esta nueva modalidad de formación profesional y para que emita las recomendaciones que le competen.

Para la Dirección de Formación Profesional y Dirección de Empleo y Trabajo

Finalmente, estimamos importante que la Dirección de Formación Profesional de consuno con la Dirección de Empleo y Trabajo realicen la construcción y estructuración del proyecto tendiente a la formalización de la modalidad de Formación Dual, teniendo en cuenta los insumos existentes y definir el procedimiento para llevarlo a cabo.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo [28](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley [1755](#) de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Cordial saludo,

Antonio José Trujillo Illera

Coordinador Grupo de Conceptos Jurídicos y

Producción Normativa - Dirección Jurídica

Dirección General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

