



10020

Bogotá

Honorable Senador,

**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**  
Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Senado de la República

**Asunto:** Concepto sobre el Proyecto de Ley 132 de 2024 Senado:  
*“Por medio de la cual se organiza el servidor público de la formación técnica, se modifican las leyes 30 de 1992, 749 de 2002 y 1064 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.*

Honorable Senador Flórez,

Reciba un cordial saludo del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

Mediante el presente, informamos que el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, emite concepto **negativo** al proyecto de la referencia, en cumplimiento de las funciones atribuibles a la Dirección Jurídica, contenidos en numeral 15 del artículo 16 del Decreto 249 de 2004 sobre “(...) *seguimiento a la agenda legislativa del Congreso de la República con el fin de identificar y monitorear los proyectos de ley que guarden relación con la entidad*”, y en el numeral 8 del artículo 15 de la Resolución 264 de 2024, para el Grupo de Conceptos Jurídicos y Producción Normativa, entre cuyas funciones está: “*dar a conocer en las diferentes dependencias de la entidad los proyectos de ley que afecten las políticas públicas y el rol funcional de la entidad*”.

El concepto **negativo** que presentamos se fundamenta principalmente en que este proyecto perjudica de directamente la misionalidad de la entidad, afectando sus programas y acciones, entre las que se encuentran dos estrategias pilares y transversales de esta institución, como lo son **CampeSENA y Full Popular**, que tienen un impacto significativo a nivel nacional y en especial a dos de las poblaciones más vulnerables del país.

Los comentarios que sustentan esta afirmación se exponen a continuación, divididos por cada una de las direcciones misionales de la Entidad, esto es: la Dirección de Formación Profesional, la Dirección de Empleo y Trabajo y del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo:

## **1. Dirección de Formación Profesional.**

**1.1 Desconocimiento de la misión del SENA.** El proyecto ignora la **misionalidad del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)** y el impacto histórico que la Formación Profesional Integral ha tenido en el desarrollo de los colombianos durante 67 años. Así mismo, vulnera la autonomía que le otorga la Ley 119 de 1994, pilar fundamental para garantizar la misionalidad del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, que está encargado de cumplir la función que corresponde al

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500



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.

**1.2 Confusión en la ciudadanía.** La creación de un nuevo subsistema de formación técnica genera **incertidumbre para la población**, al introducir niveles estandarizados que desconocen la relevancia y trayectoria de los programas ofrecidos por el SENA. Esto podría afectar negativamente la percepción y la accesibilidad de quienes buscan una formación orientada al trabajo.

**1.3 Incompatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).** El proyecto no responde a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "*Colombia Potencia Mundial de la Vida*", específicamente en lo estipulado en el **artículo 74, "Política Pública de Trabajo Digno y Decente"**, que prioriza la inclusión de planes y programas específicos para las zonas rurales y el cierre de brechas de género. Al restringir el acceso a la formación, el proyecto contraviene estas políticas y afecta el cumplimiento de los compromisos relacionados con los Acuerdos de Paz.

**1.4 Impacto presupuestal negativo.** La propuesta del **artículo 23 del Proyecto de Ley**, que plantea el traslado de los recursos asignados al SENA desde el Presupuesto General de la Nación hacia el denominado "Sistema de Formación Técnica", representa una amenaza directa para la sostenibilidad financiera de la entidad.

## **2. Dirección de Empleo y Trabajo.**

**2.1** El artículo 25 del Proyecto de Ley 132 de 2024 Senado, busca eliminar el literal A del artículo 16 de la Ley 30 de 1992, es decir que se elimina la categoría de Educación Superior a las Instituciones Técnicas Profesionales y adiciona con el artículo 26 del Proyecto, un párrafo al artículo 17 de la Ley 30 de 1992, según el cual:

*"PARAGRAFO. Las hasta ahora denominadas "instituciones técnicas profesionales" pasarán a formar parte del subsistema para la formación técnica a partir de la promulgación de la presente ley. Lo mismo aplica para las hasta ahora denominadas "instituciones tecnológicas" las cuales pasarán a formar parte del subsistema de formación técnica a partir de la promulgación de la presente ley. Estos dos tipos de instituciones ya no harán parte de las denominadas IES sino que serán parte del subsistema en referencia."* (Negrilla subrayada fuera del aparte)

Con lo anterior, al suprimir el literal A del artículo 16 de la Ley 30 de 1992 se afectan las condiciones para quienes puede ser beneficiarios del **Fondo Emprender** –(en adelante FE)-. Este es un fondo adscrito al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, creado con la Ley 789 de 2002 con la finalidad de:

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500



*“(…) financiar iniciativas empresariales que provengan y sean desarrolladas por aprendices o asociaciones entre aprendices, practicantes universitarios o profesionales que su formación se esté desarrollando o se haya desarrollado en instituciones que para los efectos legales, sean reconocidas por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen”.* (Negrilla subrayada fuera del aparte).

El Fondo Emprender se encuentra sustentado jurídicamente en el Decreto 934 de 2003, expedido por el Ministerio de la Protección Social, y reglamentado a través del Acuerdo 0010 de 2019 y Acuerdo 003 de 2024. Siendo así, en el artículo 7 del Acuerdo 0010 de 2019, modificado en el Acuerdo 003 de 2024 se disponen los requisitos con los cuales se puede acceder una persona al FE:

**“ARTÍCULO 7. BENEFICIARIOS.** *Podrán ser beneficiarios de los recursos del Fondo Emprender (FE): los ciudadanos colombianos, mayores de edad, domiciliados en el territorio nacional, con facultad para suscribir contratos, no encontrarse sujeto a un conflicto de intereses, inhabilidades e incompatibilidades, que estén interesados en iniciar o desarrollar una iniciativa empresarial o proyecto o ya lo estén ejecutando y deseen continuar y potenciar la iniciativa empresarial o proyecto, así mismo que puede adelantarse en cualquiera de los sectores de la economía y bajo cualquiera de las modalidades asociativas, para lo cual deberán acreditar alguna de las siguientes condiciones:*

*7.1 Aprendiz Sena que haya finalizado la etapa lectiva de un programa de formación titulada, dentro de los últimos veinticuatro (24) meses, así como egresados de estos programas, que hayan culminado y obtenido el título.*

*7.2 Estudiante que se encuentre cursando los dos (2) últimos semestres de su formación profesional o el ochenta por ciento (80%) de los créditos académicos de un programa de educación superior de pregrado, reconocido por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.*

*7.3 Estudiante que haya concluido materias, dentro de los últimos veinticuatro (24) meses, de un programa de educación superior de pregrado, reconocido por el Estado de conformidad con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás que las complementen, modifiquen o adicionen.*

***7.4 Técnico, tecnólogo, profesional universitario de pregrado, posgrado, maestría y/o doctorado de instituciones nacionales o extranjeras, que haya culminado y obtenido el título de un programa de educación superior reconocido por el Estado de conformidad con la legislación colombiana.***

*7.5 Aprendiz activo del Programa SENA Emprende Rural (SER), que certifique el cumplimiento de doscientas (200) horas del programa de formación o egresados*

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500



de este programa.

7.6 *Personas caracterizadas como población vulnerable y acreditada esta condición por autoridad competente, que hayan completado por lo menos noventa (90) horas de formación en el SENA afines al área del proyecto.*

7.7 *Connacionales certificados por la Cancillería, como retornados con retorno productivo, que hayan completado por lo menos noventa (90) horas de formación SENA en cursos afines al área del proyecto.*

7.8 *Personas auto reconocidas y acreditadas como población campesina o pertenecientes a la economía popular que hayan cursado al menos cuarenta y ocho (48) horas de formación, en cualquiera de los programas ofertados por el SENA.*

7.9 *Personas autorreconocidas y acreditadas como población campesina o pertenecientes a la economía popular que presenten certificado en competencias laborales, relacionadas con el objeto del proyecto o la iniciativa empresarial.” (Negrilla subrayada fuera del aparte).*

Por lo anterior, se considera que la supresión de la Instituciones Técnicas Profesionales (ITP) del artículo 16 de la Ley 30 de 1992 puede afectar a quienes hoy pueden ser beneficiarios del Fondo Emprender; lo que restringiría el acceso a un gran margen poblacional, toda vez que, se modificarían las categorías de beneficiarios que pueden acceder a los recursos y beneficios dispuestos en el Acuerdo.

### 3. Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

3.1 No es claro el articulado en relación con la normativa existente sobre el Sistema Nacional de Cualificaciones; esta situación generaría confusión para las instituciones y las personas. Al respecto, genera inquietudes como: ¿se trata de una cuarta vía de cualificación?; ¿será viable asignar la formación de tecnólogo que hoy pertenece a la educación superior y educación formal y también a la formación técnica visible en esta propuesta?.

3.2 Preocupa el contenido del artículo 23 del Proyecto de Ley, según el cual:

*“Artículo 23. Financiamiento del SFT. Los recursos para el financiamiento del SFT provendrán de los presupuestos de la nación asignados al MEN, SENA, las instituciones de educación superior (IES) y las instituciones de educación para el trabajo y desarrollo humano; así como de los recursos provenientes de las contribuciones parafiscales de las empresas para la formación técnica y demás fuentes de financiamiento...” (Negrilla subrayada fuera del aparte).*

Este artículo del Proyecto es lesivo para el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- al mezclar las fuentes de financiamiento. Por un lado, de la cartera de educación, sumado al presupuesto de las IES públicas, que vienen recuperándose progresivamente de un déficit presupuestal para su

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500



funcionamiento. Y, de la cartera del Ministerio del Trabajo, se propone financiar el SFT con los recursos de las entidades oferentes, entre las cuales se encuentra el presupuesto asignado al SENA. De igual manera este proyecto, desconoce que el SENA es el ente público encargado de facilitar la formación técnica de los trabajadores colombianos de manera gratuita, y que goza de patrimonio propio e independiente, así como autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que al reducirse las fuentes de financiación de las entidades públicas oferentes, tal como lo propone el artículo en mención para financiar el SFT, pone en riesgo el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior, del propio Ministerio de Educación Nacional y por supuesto de la presente entidad, sin dejar de lado, que esta disposición, resulta lesiva para el cierre de brechas sociales que el país presenta, en poblaciones como las campesinas, las de los trabajadores de la economía popular, Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros e indígenas quienes históricamente han sido excluidos por sistemas económicos ligados a la educación y a la formación para el trabajo. Este proyecto en el entender de esta Entidad, se traduce en un retroceso en la política pública del Gobierno Nacional, en materia de equidad e igualdad, reduciendo de manera significativa las capacidades institucionales de los oferentes señalados, entre estos el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA-.

Por lo tanto, continuar con la aprobación de este Proyecto de Ley, significaría incrementar las barreras de acceso al servicio público de educación, así como la exigencia de prerequisites académicos o la no disponibilidad de oferta en territorios de difícil acceso. Esto constituiría un impacto social de proporciones no dimensionadas y que hoy el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- suple de manera significativa, a través de dos estrategias como son Campesena y Full Popular:

- **CAMPESENA:** Estrategia que articula servicios, áreas y niveles del SENA en favor de la dignificación y reconocimiento del campesinado colombiano. Busca el fortalecimiento e instalación de capacidades. Fomenta la generación de ingresos y mitigación del hambre a una población campesina de más de 10.6 millones de personas, llegando a veredas, corregimientos y municipios más lejanos con un servicio integral, diferencial e incluyente.
- **FULL POPULAR:** Estrategia que articula servicios, áreas y niveles del SENA en la atención de trabajadores de la economía popular, en procura de dignificar su trabajo, fortalecer sus capacidades y cualificar su actividad productiva, en conexión con la dinámica económica del país, de donde se extrae el 90% de los micronegocios hacen parte de la economía popular.

En conclusión, y tomando en cuenta los distintos puntos enunciados en este escrito por cada una de las direcciones misionales, el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA -, considera fundamental no dar trámite al Proyecto de Ley 132 de 2024 *“Por medio de la cual se organiza el servidor público de la formación técnica, se modifican las leyes 30 de 1992, 749 de 2002 y 1064 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*, toda vez que de ser aprobado, generará un perjuicio significativo en la Administración y Financiamiento de los programas del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- así como grave perjuicio a la población que hoy es beneficiaria de la misionalidad del SENA.

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500



Aunado a lo anterior, nos permitimos indicar que el proyecto objeto de estudio, representa dos factores de riesgo adicionales a los ya descritos, los cuales se pueden señalar de la siguiente manera:

- **Centralización y Gobernanza.** La propuesta de concentrar las decisiones en órganos centralizados y orientar el modelo de calidad hacia el control de procesos y no a resultados, que propone el proyecto, desconoce la experiencia técnica, la cobertura territorial y la capacidad operativa del SENA, lo que puede derivar en ineficiencia administrativa, falta de pertinencia regional. Esto afecta directamente la desconcentración de la oferta y la capacidad de llegar a las regiones más apartadas y a poblaciones diversas con programas adaptados a sus necesidades.
- **Rigidez de la Oferta Formativa.** La estandarización de programas propuesta en el proyecto limita la capacidad de responder a los cambios del mercado laboral, a las necesidades técnicas y tecnológicas del país, a los requerimientos de las regiones y los territorios, y a las características diversas de las poblaciones que atiende la entidad. Este es un retroceso frente al enfoque actual del SENA, que prioriza la pertinencia, calidad, oportunidad y flexibilidad en su oferta formativa.

En este orden de ideas, nos permitimos aportar a la discusión sobre este importante Proyecto.

Agradecemos su atención y manifestamos nuestra total disposición en lo que el Congreso de la República llegue a requerir.

Cordialmente,

**MANUELA VALENTINA GARCÍA CANO**

Directora Jurídica

legislativo@sena.edu.co

PBX:5461500 Ext:12043

Calle 57 No. 8-69 Torre Central Piso 8

Dirección General/Dirección Jurídica  
Dirección Calle 57 # 8 - 69, Ciudad Bogotá. - PBX 57 601 5461500