

SENA - Naturaleza jurídica. Misión. Funciones / SENNA - No es institución de educación superior / SENNA - Registro de programas

FUENTE FORMAL: LEY 119 DE 1994 - ARTICULO 2 / LEY 119 DE 1994 - ARTICULO 3 / LEY 119 DE 1994 - ARTICULO 4

EDUCACION SUPERIOR - Registro calificado de programas: Marco legal / PROGRAMAS DE EDUCACION SUPERIOR - Registro calificado: Marco legal

FUENTE FORMAL: LEY 1188 DE 2008 - ARTICULO 1 / LEY 1188 DE 2008 - ARTICULO 2

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION DE LA EDUCACION SUPERIOR - Concepto. Objetivo / SENNA - Debe solicitar y obtener registro calificado de programas de educación superior que ofrece / REGISTRO CALIFICADO DE PROGRAMAS DE EDUCACION SUPERIOR - Sena debe obtenerlo

FUENTE FORMAL: LEY 30 DE 1992 - ARTICULO 56 / DECRETO 1767 DE 2006 - ARTICULO 1 / DECRETO 1767 DE 2006 - ARTICULO 2

CONSEJO DE ESTADO SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Bogotá, D.C., (16) de Septiembre de 2010

Consejero Ponente: Dr. Enrique José Arboleda Perdomo

Radicación No. 2026

11001-03-06-000-2010-00089- 00

Referencia: Registro para los programas de educación superior ofrecidos por el SENNA. Régimen normativo aplicable.

La señora Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White, formuló a la Sala una consulta con el fin de aclarar si al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENNA, le es aplicable la ley 1188 de 2008 en lo referente al registro de los programas de educación superior ofrecidos por esa entidad.

Expone la Sra. Ministra que con base en las leyes 30 de 1992 y 119 de 1994, el SENNA puede ofrecer programas de educación superior (formación técnica profesional y tecnológica). Igualmente, que el artículo 137 de la ley 30 ordena al SENNA ajustar su régimen académico a lo dispuesto en ella, es decir, el aplicable a todas las instituciones que ofrecen y desarrollan programas académicos de educación superior.

En cuanto al registro calificado de los programas académicos de educación superior, indica que es el reconocimiento hecho por el Ministerio de Educación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad de tales programas, mediante su incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES.

Afirma que con la expedición del decreto reglamentario 359 de 2000 se reconoció un sistema de información paralelo al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES, como medio de registro y sistematización de los programas ofrecidos y desarrollados por el SENNA.

No obstante, la Sra. Ministra considera que ese sistema de información paralelo se modificó a partir de la expedición de la ley 1188 de 2008 y el decreto reglamentario 1295 de 2010, reglamentario de esa ley, en atención a que el registro calificado de los programas de educación superior se constituye en un requisito legal obligatorio para todas las instituciones que ofrezcan y desarrollen esos programas, incluido el SENNA, como instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En este sentido insiste que el registro calificado es el medio que sirve al Estado para garantizar,

en ejercicio de la función constitucional de inspección y vigilancia, que el servicio de educación superior se preste en condiciones de calidad.

Dado el anterior contexto normativo, la entidad consultante estima que se presenta, por una parte, la ley 119 de 1994 que faculta al SENA para adelantar programas de formación técnica profesional y tecnológica, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas, junto con el decreto reglamentario 359 de 2000 que lo autoriza para llevar su propio sistema de registro de los programas y, por otra, la ley 1188 de 2008 que regula en forma específica el registro calificado de programas de educación superior, de donde surge la necesidad de aclarar el alcance del régimen normativo vigente que debe ser atendido por el SENA en lo relacionado con la oferta y desarrollo de programas de educación superior, y *de ser necesario la expedición de una reglamentación adicional que permita implementar adecuadamente lo dispuesto en la ley 1188 de 2008.*

Cita el artículo 2 de la ley 153 de 1887 para afirmar que el tema del registro calificado de los programas de educación superior ha sido regulado en forma posterior y específica por la ley 1188 de 2008 y, por tanto, sus disposiciones deben ser observadas por todas las instituciones que ofrecen y desarrollan programas de educación superior, incluyendo al SENA.

La solicitud de la consulta concluye que el ajuste al régimen académico de la educación superior que le impone al SENA el artículo 137 de la ley 30 de 1992, implica, entre otros aspectos, su sujeción al Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y, en consecuencia, el deber de solicitar y obtener el registro calificado para sus programas académicos de conformidad con lo dispuesto en la ley 1188 de 2008, con el fin de garantizar a la comunidad que aquellos se ofrecen y desarrollan en condiciones de calidad, al igual que sucede con todos los demás programas de educación superior que deben sujetarse a dicho sistema.

Con base en los antecedentes expuestos, formuló a la Sala la siguiente pregunta:

“¿A partir de la expedición de la Ley 1188 de 2008 y del Decreto 1295 de 2010 debe el SENA, como institución que ofrece y desarrolla programas de educación superior, solicitar y obtener del Ministerio de Educación Nacional, el registro calificado para los programas del nivel de educación superior?”.

Para responder la Sala, CONSIDERA:

1. El servicio público de educación superior, ley 30 de 1992. Régimen académico aplicable al SENA en desarrollo de la actividad de educación superior.

El artículo 67 de la Constitución Política consagra la educación como un *“derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura // La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.*

En el mismo artículo, la Constitución le impone al Estado la obligación de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

Por su parte, el artículo 69 de la Carta garantiza la autonomía universitaria, el acceso de todas las personas aptas a la educación superior y la obtención de los mecanismos financieros para el efecto.^[1]

[1] “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

En el anterior contexto constitucional se expidió la ley 30 de 1992^[2], estableciendo que la educación superior es un servicio público cultural inherente a la finalidad social del Estado, desarrolla la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades y reorganiza este servicio.

El artículo 16 de la ley 30 de 1992, clasifica las instituciones de educación superior en tres categorías: “a) *instituciones técnicas profesionales*; b) *Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas* y, c) *Universidades*”. El artículo 213 de la ley 115 de 1994^[3], también incluye en esa categoría a las “*instituciones tecnológicas*”. El carácter de instituciones de educación superior otorgado a las instituciones técnicas profesionales y a las instituciones tecnológicas fue ratificado por la ley 749 de 2002^[4] (arts. 1 y 2). De acuerdo con su naturaleza, el artículo 23 de la ley 30 de 1992 establece que las mismas pueden ser de carácter estatal u oficial, privadas y de economía solidaria.

Respecto de la creación de instituciones de educación superior de naturaleza estatal u oficial, el artículo 58 de la ley 30 de 1992 ordena lo siguiente:

“Artículo 58.- La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que los creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del Gobierno un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministerio de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de la Educación Superior (CESU)”.

La ley 30 de 1992 estableció que algunas instituciones de carácter público que prestaban el servicio de educación superior continuarían funcionando, para lo cual dispuso el artículo 137:

“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.

La Escuela Nacional del Deporte continuará formando parte del Instituto Colombiano del Deporte, y funcionando como Institución Universitaria o Escuela Tecnológica de acuerdo con su naturaleza jurídica y con el régimen académico descrito en esta ley.^[5]

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 lo expuesto hasta este momento puede extraerse los siguientes aspectos necesarios para este concepto:

El Estado facilitará los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas para la educación superior”.

[2] “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”.

[3] “por la cual se expide la ley general de educación”.

[4] “por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones”.

[5] El artículo 82 de la Ley 181 de 1995, modificó parcialmente el artículo 137 de la Ley 30 de 1992, para adicionar la Escuela Nacional del Deporte que forma parte de Coldeportes.

- a. La ley 30 de 1992, no consideró al SENA como una institución de educación superior, pues señaló que debería continuar funcionando de acuerdo con su naturaleza jurídica y que su régimen académico se ajustaría a lo dispuesto en la misma.
- b. El artículo 137 hace parte de una ley que rige de manera integral la materia relacionada con la educación superior;
- c. Para que no quedaran derogadas las normas especiales que regían el SENA en ese momento, el artículo 137 las deja vigentes como normas especiales;
- d. Respecto de la misión tradicionalmente encomendada al SENA de dar formación y capacitación a los trabajadores^[6], quedaron vigentes en ese momento las normas anteriores, sin perjuicio de la regulación especial que en el futuro se expidiera;
- e. Se reconoce que el SENA se regirá en su funcionamiento por normas especiales que quedan vigentes, sin perjuicio de la futura regulación especial.
- f. En cuanto preste el servicio de educación superior, el régimen académico de esa actividad se rige por la ley 30 de 1992.

En la ley 30 de 1992 no existe definición de la locución “*régimen académico*”, de manera que atendiendo al contexto de esa norma, cual es la regulación de la educación superior, puede sostenerse, que se refiere a las modalidades y con los requisitos de titulación previstos en esa ley^[7], contenidos en el título III referente a “*los campos de acción y los programas académicos*”, disponiéndose en los artículos 7, 8 y 9 lo siguiente:

“Artículo 7o. Los campos de acción de la Educación Superior son: El de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía.

Artículo 8o. Los programas de pregrado y de postgrado que ofrezcan las instituciones de Educación Superior, harán referencia a los campos de acción anteriormente señalados, de conformidad con sus propósitos de formación.

Artículo 9o. Los programas de pregrado preparan para el desempeño de ocupaciones, para el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía...”

Respecto de los títulos académicos, el capítulo V de la ley 30 de 1992 establece en el artículo 24 que “El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, a la culminación de un programa, por haber adquirido un saber determinado en una Institución de Educación Superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma. El otorgamiento de títulos en la Educación Superior es de competencia exclusiva de las

[6] Recuerda la Sala que el SENA fue creado mediante decreto ley 118 de 1957 y sus funciones iniciales consistían en brindar formación profesional a los trabajadores de la industria, el comercio, la agricultura, la minería y la ganadería, según el decreto 164 del 6 de agosto de 1957. Posteriormente, el artículo 1 de la ley 188 de 1959, subrogó lo establecido en los artículos 81 a 88 del Código Sustantivo del Trabajo, definiendo el Contrato de Aprendizaje, en cuanto especie del contrato laboral, así: “... es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que éste le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado, por un tiempo determinado, y le pague el salario convenido.” (Se subraya).

[7] Según el diccionario de la Lengua Española, “*régimen*” es un conjunto de normas que rigen una institución, una entidad o una actividad”; “*académico*” es un adjetivo “Pertenciente o relativo a las academias. *Diploma académico*”, y “*academia*”, “Establecimiento docente, público o privado, de carácter profesional, artístico, técnico, o simplemente práctico”.

instituciones de ese nivel de conformidad con la presente Ley”. En este sentido, el artículo 25 de esa ley dispone:

“Artículo 25 Los programas académicos de acuerdo con su campo de acción, cuando son ofrecidos por una Institución Técnica Profesional, conducen al título en la ocupación o área correspondiente. Al título deberá anteponerse la denominación de: ‘Técnico Profesional en...’

Los ofrecidos por las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, o por una universidad, conducen al título en la respectiva ocupación, caso en el cual deberá anteponerse la denominación de ‘Técnico Profesional en...’. Si hacen relación a profesiones o disciplinas académicas, al título podrá anteponerse la denominación de: ‘Profesional en...’ o ‘Tecnólogo en...’”

Las normas transcritas constituyen en principio el “*régimen académico*” previsto en la ley 30 de 1992 que se le aplica al SENA en el ejercicio de su actividad académica de educación superior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 de esa misma ley. Cabe anotar que posteriormente la ley 749 de 2002, adicionó el régimen académico de los programas de educación superior de formación técnica profesional y tecnológica por ciclos^[8].

Pasa la Sala a analizar el régimen propio del SENA, contenida en la ley 119 de 1994.

[8] “Artículo 3°. De los ciclos de formación. Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior organizarán su actividad formativa de pregrado en ciclos propedéuticos de formación en las áreas de las ingenierías, la tecnología de la información y la administración, así:

a) El primer ciclo, estará orientado a generar competencias y desarrollo intelectual como el de aptitudes, habilidades y destrezas al impartir conocimientos técnicos necesarios para el desempeño laboral en una actividad, en áreas específicas de los sectores productivo y de servicios, que conducirá al título de Técnico Profesional en...

La formación técnica profesional comprende tareas relacionadas con actividades técnicas que pueden realizarse autónomamente, habilitando para comportar responsabilidades de programación y coordinación;

b) El segundo ciclo, ofrecerá una formación básica común, que se fundamente y apropie de los conocimientos científicos y la comprensión teórica para la formación de un pensamiento innovador e inteligente, con capacidad de diseñar, construir, ejecutar, controlar, transformar y operar los medios y procesos que han de favorecer la acción del hombre en la solución de problemas que demandan los sectores productivos y de servicios del país.

La formación tecnológica comprende el desarrollo de responsabilidades de concepción, dirección y gestión de conformidad con la especificidad del programa, y conducirá al título de Tecnólogo en el área respectiva;

c) El tercer ciclo, complementará el segundo ciclo, en la respectiva área del conocimiento, de forma coherente, con la fundamentación teórica y la propuesta metodológica de la profesión, y debe hacer explícitos los principios y propósitos que la orientan desde una perspectiva integral, considerando, entre otros aspectos, las características y competencias que se espera posea el futuro profesional. Este ciclo permite el ejercicio autónomo de actividades profesionales de alto nivel, e implica el dominio de conocimientos científicos y técnicos y conducirá al título de profesional en...

Las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas de educación superior en forma coherente con la formación alcanzada en cada ciclo, podrán ofrecer programas de especialización en un campo específico del área técnica, tecnológica y/o profesional. Esta formación conducirá al título de Especialista en...”

“Artículo 4°. De los títulos. Las instituciones técnicas profesionales e instituciones tecnológicas otorgarán los títulos correspondientes a los programas que puedan ofrecer de conformidad con la presente ley en concordancia con la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994”.

2. Naturaleza, misión y funciones del SENA. La ley 119 de 1994.^[9]

Dispone la ley 119 de 1994 que el SENA es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (hoy de la Protección Social), cuya misión, según el artículo 2 de la ley 119 consiste en *“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”*.

Esa especial función de formación tiene sustento en el artículo 54 de la Constitución Política que establece:

“Artículo 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.”^[10]

La formación profesional integral como objetivo y función principal del SENA es reiterada en los artículos 3 y 4 de esa ley. Ahora bien, el numeral 6 del artículo 4 permite al SENA adelantar *“programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas”*.

Integrando la ley 119 de 1994 con lo expuesto en el artículo 137 de la ley 30 de 1992, es posible distinguir tres situaciones:

- i)* En cuanto a la formación profesional integral y otros servicios de capacitación a los trabajadores, aspectos que conforman su misión esencial desde que fue creado en 1957, se aplicarán las normas especiales de la ley 119 de 1994.
- ii)* En su funcionamiento se regirá por las normas especiales que le son propias, lo cual es concordante con la ley 30 de 1992, y,
- iii)* En cuanto desarrolle programas de educación superior, el régimen académico de esa actividad será el de la ley 30 de 1992, y las normas que la modifiquen o reformen.

Esto último significa que en desarrollo de esa actividad académica, según se ha explicado, el SENA deberá ajustar el contenido de los programas y títulos que otorga a lo dispuesto en las normas que regulan la educación superior, esto es, la ley 30 de 1992 y las que la adicionen, modifiquen o reformen, como es el caso de la ley 749 de 2002.

Advierte la Sala que la autorización dada al SENA para ofrecer programas en la modalidad de *formación tecnológica y técnica profesional*, no la convierte o transforma en institución de educación superior, por la sencilla razón que su régimen jurídico definido por ley ha establecido sin asomo de duda su naturaleza jurídica y misión específica encomendada y, por tanto, no puede tener esa condición. A ello debe agregarse que nunca ha sido considerada como institución de educación superior por las normas que rigen ese servicio.

^[9] “Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

^[10] Sentencia del 20 de enero de 1994. Exp. 2455, C.P. Dr. Miguel González Rodríguez. Dijo en esa oportunidad la Sección Primera del Consejo de Estado, *“...no cabe duda de que la nueva Carta Política determinó una reformulación del deber estatal frente a su compromiso de propiciar la promoción del trabajador. Ciertamente, como lo destaca la parte demandada, el artículo 54 de la Constitución prescribe que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes la requieran...”*.

De esta manera lo dispuesto en la ley 119 en el sentido de autorizar al SENA para ofrecer programas de educación superior en la modalidad de *formación tecnológica y técnica profesional*, resulta compatible con lo establecido en las leyes 30 y 749 sobre el régimen académico aplicable al SENA respecto de tales programas, y con la naturaleza jurídica, misión y objetivos de esa entidad previstos en la ley 119, sin que ello signifique que el SENA deba cumplir con todos los requerimientos y exigencias de una institución de educación superior, comoquiera que, se insiste, su naturaleza, misión, organización y funcionamiento no corresponde a ese tipo de entidades.

3. El Registro de los programas ofrecidos por el SENA. Decreto reglamentario 359 de 2000.

El Presidente de la República invocando el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y aludiendo en sus considerandos a la ley 119 de 1994, expidió el decreto reglamentario 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”*.

Como se puede advertir al revisar el texto de esa norma, los artículos 1 y 3 reglamentan el registro de los programas ofrecidos por el SENA, esto es, la formación profesional integral y otros servicios de capacitación a los trabajadores, y aquellos programas de educación superior que deben seguir el régimen académico de la ley 30 de 1992 respectivamente.

En cuanto a los primeros, se dispone que, serán autónomos *“sin sujeción a registros o convalidaciones de otras autoridades o instituciones educativas”* (art. 1). Por su parte, el artículo 3 del decreto bajo estudio ordena un mecanismo de registro para programas de educación superior consistente en un código interno asignado por el SENA a cada programa, el cual debía remitirse al ICFES por escrito y medio magnético, con el fin de incorporarlo en el Sistema Nacional de Información. Para tales efectos se ordenaba a *“las dos instituciones establecer el formato necesario”*.

Con posterioridad al decreto 359 de 2000, entraron a regir la ley 749 de 2002 y el decreto reglamentario 2563 de 2003, que establecían el **registro calificado** para los programas de educación superior, sin que las mencionadas normas se hubieran referido al registro de los programas del SENA, ni para ordenarle al SENA ajustarse a ellas, o para modificar o incluso derogar el decreto 359 de 2000, según se explica a continuación.

4. La ley 1188 de 2008^[11].

4.1. Antecedentes.

4.1.1. El registro calificado antes de la ley 1188 de 2008.

Si bien la ley 30 de 1992 no contiene una regulación específica sobre el registro calificado de programas de educación superior, a partir de su vigencia el Ministerio de Educación inició un proceso orientado a asegurar la calidad de tales programas, que se plasmó en una serie de decretos que, en conjunto, configuraban el llamado Sistema Nacional de Educación Superior, del cual, entre otros instrumentos, hacían parte los estándares mínimos de calidad y el registro calificado de los programas de educación superior^[12]. Para el efecto, se invocaba como

[11] *“por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”*.

[12] Entre otros, mediante Decreto 2802 de 2001 se reglamentaron los estándares de calidad para programas profesionales de pregrado en Derecho; el Decreto 917 de 2001 había establecido los estándares de calidad en programas académicos de pregrado en ciencias de la salud; el Decreto 972 de 2001 establecía los estándares mínimos de calidad en programas académicos de pregrado en Ingeniería. Con anterioridad, mediante Decreto 272 de 1998, y con similares considerandos, se habían establecido *“... los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de*

fundamento el deber del Estado de asegurar la calidad de la educación superior y la atribución del gobierno de ejercer la inspección y vigilancia en ese campo^[13].

Con la expedición de la ley 749 de 2002, se instituyó de manera expresa que correspondía al gobierno reglamentar el registro calificado de programas de educación superior, así:

“Artículo 8°. Del ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior. 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.”

La norma transcrita fue reglamentada por el decreto 2566 de 2003, “... por medio del cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones...”. Dicho decreto desarrolló de manera general la materia y derogó expresamente los decretos mediante los cuales hasta entonces se habían establecido las condiciones y requisitos de calidad para las distintas áreas (art. 56)^[14]. De igual manera señaló que para obtener el registro calificado, las instituciones de educación superior debían acreditar el cumplimiento de las condiciones mínimas y las características específicas de calidad (art. 1).

Pero la ley 749 de 2002 ni el decreto reglamentario 2566 de 2003 derogaron expresamente el decreto reglamentario 359 de 2000, referido al registro de los programas ofrecidos por el SENA, en particular lo relacionado con los de educación superior. Puede explicarse que tal situación no se presentó porque el ámbito de aplicación de la ley 749 de 2002 y el decreto 2566 de 2003, en lo referente al registro calificado, sólo abarcaba a las instituciones de educación superior y, como ya se ha indicado, el SENA no ha sido considerado legalmente como tal. Además, como claramente puede advertirse, la ley 749 de 2002 más que regular la materia del registro calificado de los programas, lo que ordenaba era su reglamentación por parte del Gobierno, por lo que las normas que al respecto se dictaron con el decreto reglamentario 2566 de 2003, eran de naturaleza administrativa, al igual que lo eran las del decreto 359 de 2000.

Estima la Sala que, el criterio de interpretación sistemática de la ley 30 de 1992, 119 de 1994 y 749 de 2002, permite que entre ellas exista compatibilidad, ya que si bien se ha autorizado al SENA para ofrecer programas de educación superior en la modalidad de *formación tecnológica y técnica profesional*, cuyo régimen académico se rige, en lo pertinente, por la leyes 30 y 749, también es cierto que conforme a la naturaleza jurídica, misión y objetivos del SENA previstos en la ley 119, esta entidad no es una institución de educación superior, y por lo mismo, no está obligada a cumplir con todos los requerimientos y exigencias de ese tipo de entidades.

Al no existir oposición o incompatibilidad entre el decreto 359 de 2000 y la ley 749 de 2002 y el decreto 2566 de 2003, sumado al hecho de que éste último derogó expresamente el conjunto de decretos dictados que establecían condiciones y requisitos de calidad para los diferentes programas académicos, sin que esa derogatoria incluyera el decreto 359 de 2000, necesario resulta concluir que el decreto 359 de 2000 siguió produciendo efectos jurídicos, toda vez que no contrariaba las leyes 30 de 1992, 749 de 2002 ni el decreto 2566 de 2003, y tampoco fue derogado expresamente por las dos últimas normas citadas.

pregrado y postgrado en Educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias ...”.

[13] Ley 30 de 1992, art. 3 “El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior”.

[14] El Decreto 2566 de 2003 derogó expresamente los siguientes Decretos: 1403 de 1993, 837 de 1994, 2790 de 1994, 1225 de 1996, 807 de 2000, 272 de 1998, 792, 917 y 2802 de 2001, 808, 936, 937, 938, 939, 940, 1527 y 1576 de 2002.

4.1.2. La declaratoria de inconstitucionalidad parcial del artículo 8 de la ley 749 de 2002.

Mediante sentencias C – 852 de 2005 y C – 782 de 2007, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de las expresiones “*pregrado*” y “*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*”, del artículo 8 de la ley 749 de 2002, respectivamente.

La ratio decidendi de tales sentencias se resume en que las competencias en materia de educación superior han sido asignadas por la Constitución Política al legislador y, por tanto, no se puede delegar o trasladar esa función al Gobierno Nacional. Y en punto del artículo 8 demandado, lo que se observa es “*que dichas materias son transferidas íntegramente para su regulación al Gobierno Nacional, lo cual configura, de acuerdo con lo expuesto por esta Corte, una “deslegalización” de la materia y una transferencia irregular e indebida de competencias, que no puede ser justificada de ninguna manera alegando las facultades de inspección y vigilancia ni la potestad reglamentaria*”, motivo por el cual el aparte demandado fue declarado inexequible^[15].

Ahora, en consideración a que todo el sistema de registro calificado para la educación superior se fundaba en normas que no tenían naturaleza legal, la Corte “*con el fin de evitar traumatismos, diferirá los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del aparte final del artículo 8 de la Ley 749 de 2002, encontrado inconstitucional por esta Corporación, hasta diciembre 16 del 2008, término dentro del cual el Congreso de la República deberá tramitar la regulación legal correspondiente en estas materias*”.

Conforme con lo anterior, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley “*por el cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones*”, el cual se convirtió en la ley 1188 de 2008.

4.1.3. El trámite del proyecto que se convertiría en la ley 1188 de 2008.

En la exposición de motivos se afirma, citándose como antecedente la sentencia C – 852 de 2005, lo siguiente:

“El Registro Calificado se ha constituido en uno de los más importantes y eficaces instrumentos de dicho Sistema (se refiere al de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior), y si bien hasta el momento ha estado reglamentado a nivel de decreto gubernamental, resulta oportuno **incorporar en un texto legal dicha reglamentación**, de conformidad con un reciente pronunciamiento jurisprudencial^[16].”

En el debate adelantado en la comisión sexta del Senado de la República, al aprobarse la proposición de dar primer debate al proyecto, se expone:

“...La sentencia C – 852 de 2005 lo que dijo al Ministerio de Educación Nacional fue que él no podía reglamentar mediante el Decreto 2566 de 2003 el registro calificado, porque en la Ley 30 de 1992 no tenía la autorización para hacerlo, debería tener una norma y por la cláusula

[15] Sentencia C – 782 de 2007. Resumen de los puntos 5, 6 y 7 de las consideraciones, en los que también se recoge lo expuesto en la sentencia C – 852 de 2005.

[16] Gaceta del Congreso 264 de julio 28 de 2006, págs. 12 y 13. En el mismo sentido se pronuncia la ponencia para primer debate en el Senado de la República. Cfr. Gacetas del Congreso No. 471 de octubre 20 de 2006, págs., 1 y 2, y No. 540 del 16 de noviembre de 2006, pág. 1.

general de competencias se estaba excediendo al facultar asuntos que tendrían que estar regulados por ley...”^[17]

De lo anterior puede derivarse que en el establecimiento de dicha ley, la intención que acompañó al legislador fue el cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional C-852 de 2005, argumentos reiterados en la sentencia C – 782 de 2007, elevándose a rango legal el registro calificado de los programas e instituciones de educación superior.

4.2. El ámbito de aplicación del registro calificado previsto en la ley 1188 de 2008.

Disponen los artículos 1 y 2 de esa ley:

“ARTÍCULO 1o. Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad, se requiere haber obtenido registro calificado del mismo.

El registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.

Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar el registro calificado mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente”.

“ARTÍCULO 2. *CONDICIONES DE CALIDAD.* Para obtener el registro calificado de los programas académicos, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional”.

Como puede apreciarse, en el primer inciso de la primera norma transcrita se establece la obligación genérica de obtener el registro calificado para ofrecer y desarrollar un programa de educación superior, cuando no esté acreditado en calidad.

En el inciso siguiente se indica que el instrumento denominado “*registro calificado*” se aplica a las instituciones de educación superior. Esa obligación se reitera en el artículo 2 de la ley 1188, cuando establece la obligación para las instituciones de educación superior de demostrar “*el cumplimiento de condiciones de calidad de los programas y condiciones de calidad de carácter institucional*”, sin que quede duda alguna que el registro calificado involucra a los programas y no solo a las instituciones.

Lo anterior se ve reflejado en el mismo artículo 2 de esa ley y en el decreto reglamentario 1295 de 2010, artículo 5, al señalarse expresamente en tales normas que para obtener el registro calificado se evaluarán, entre otros aspectos, las condiciones de calidad de los programas y las de carácter institucional.

Ahora, el último inciso del artículo 1 ordena incorporar al SNIES el registro calificado una vez éste se otorgue y asignar el código correspondiente. El SNIES fue creado por el artículo 56 de la ley 30 de 1992 y reglamentado por el decreto 1767 de 2006, definiéndose en el artículo 1 de ese decreto como “*el conjunto de fuentes, procesos, herramientas y usuarios que, articulados entre sí, posibilitan y facilitan la recopilación, divulgación y organización de la información sobre educación superior relevante para la planeación, monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector*”.

El objetivo general de este sistema de información es mantener y divulgar información de las **instituciones** y los programas de educación superior, con el fin de orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de los mismos. (Art. 2 decreto 1767 de 2006). De esta manera, se observa que el SNIES no sólo se relaciona con los programas de educación

[17] Acta No. 15 de 2006, contenida en la Gaceta del Congreso No. 149 de abril 27 de 2007, pág. 51 y s.s.

superior sino con un sujeto calificado como son las instituciones de educación superior, aspecto en lo que concuerda con la ley 1188 de 2008.

En consecuencia, la interpretación de los artículos 1 y 2 de la ley 1188 de 2008, en concordancia con lo previsto en el artículo 137 de la ley 30 de 1992, lleva a sostener que el registro calificado incluye tanto a las instituciones que prestan el servicio de educación superior como a los programas ofrecidos, entre los cuales se encuentran los del SENA.

Se plantea en la solicitud de consulta que si el SENA posee un propio sistema de información, entonces no le sería aplicable el de la ley 1188 de 2008; considera la Sala que tal circunstancia no se presenta, comoquiera que el mismo decreto reglamentario 1767 de 2006 reconoce la existencia y vigencia de otros sistemas de información, propendiendo por la articulación de los mismos.

En efecto, el artículo 3 del decreto reglamentario 1767 de 2006 dispone:

“ARTÍCULO 3. Objetivos específicos. Son objetivos específicos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES):

(...)

e. Propender por la articulación y flujo de información en línea entre el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y los demás sistemas de información de los sectores educativo, productivo y social”.

El artículo 8, ratifica lo anterior al disponer:

“ARTICULO 8. Articulación con otras fuentes de información. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), buscará la articulación con los sistemas de otras entidades que de conformidad con las normas vigentes sean relevantes para éste”.

5. Consideraciones finales y recomendaciones.

Estima la Sala que es conveniente adicionar a lo expuesto las siguientes consideraciones y recomendaciones finales:

1. La deficiente redacción de los artículos 1 y 2 de la ley 1188 de 2008, podría llevar al intérprete a sostener que el registro calificado allí previsto sólo es exigible a las instituciones de educación superior. No obstante, según se ha explicado a lo largo de este concepto, desde la expedición de la ley 30 de 1992 ha sido interés del Estado propender por la calidad de la educación superior, materia que incluye tanto a las instituciones que prestan ese servicio, como a los programas ofrecidos.

2. Estima la Sala que debe buscarse una interpretación ponderada y sistemática de la norma consistente en que si bien el SENA no ha sido considerado como una institución de educación superior, lo cierto es que ofrece programas que la leyes 30 de 1992 y 749 de 2002 consideran como tales, lo que implica la imposibilidad de que estos programas puedan considerarse ajenos a las políticas de calidad en la educación superior previstas por el legislador.

3. Dado que el sistema de registro calificado abarca la evaluación tanto de los programas como aspectos de carácter institucional que la ley, y particularmente el decreto reglamentario 1295 de 2010, ha previsto para las instituciones de educación superior, la Sala estima que debe considerarse especialmente la naturaleza y misión del SENA para aplicarle a esa entidad las condiciones de calidad que le permitan obtener el registro calificado, situación particular que aún no ha sido reglamentada.

4. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), al cual aluden las leyes 30 de 1992, 1188 de 2008 y el decreto reglamentario 1767 de 2006, reconoce la existencia de otros sistemas de información como sería el previsto en el decreto reglamentario 359 de 2000 para el SENA, ordenando la articulación con los mismos, pero sin que ello

implique que tal sistema de información supla el registro calificado de los programas de educación superior ofrecidos por el SENA.

5. Dado que el derecho es una forma de regular la vida social y que la potestad reglamentaria tiene como finalidad establecer los mecanismos para ejecutar la ley con el fin de lograr su cumplimiento, la Sala estima que en el caso del SENA resulta recomendable expedir un decreto reglamentario para concretar las condiciones de calidad tanto de carácter institucional como de los programas de educación superior que ofrece, con el fin de lograr el objetivo de calidad previsto en la ley 1188 de 2008, sin que se altere la prestación del servicio educativo prestado por el SENA.

Con base en las consideraciones anteriores, la Sala RESPONDE:

“¿A partir de la expedición de la Ley 1188 de 2008 y del Decreto 1295 de 2010 debe el SENA, como institución que ofrece y desarrolla programas de educación superior, solicitar y obtener del Ministerio de Educación Nacional, el registro calificado para los programas del nivel de educación superior?”.

El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA deberá solicitar y obtener del Ministerio de Educación Nacional el registro calificado para los programas del nivel de educación superior que ofrece, de conformidad con previsto en la ley 1188 de 2008.

Transcríbese a la Señora Ministra de Educación y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

Presidente

de

la

Sala

LUÍS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO

Consejero

AGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Consejero

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS

Secretaria de la Sala