



PL 156 de 2021-C *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*

Bogotá, D.C., noviembre de 2021

Señores:

MESA DIRECTIVA

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley 156 de 2021 *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada Mesa Directiva:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes para Primer Debate de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate al Proyecto de Ley 156 de 2021 *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*. La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Objeto del proyecto
- II. Antecedentes
- III. Justificación
- IV. Conflicto de intereses
- V. Proposición.



PL 156 de 2021-C *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*

I. OBJETO DEL PROYECTO.

La iniciativa pretende establecer el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública, como mínimo, a través de la modalidad del contrato de aprendizaje.

II. ANTECEDENTES.

PROYECTO DE ACUERDO 076 DE 2020 *“Por medio del cual se crea el sistema público distrital de prácticas y pasantías de Bogotá D.C y se dictan otras disposiciones”*

PROYECTO DE LEY 176/2017 SENADO *“Proyecto mediante el cual se consagran medidas tendientes a promover la oferta laboral a estudiantes de instituciones de educación superior que vayan a iniciar o se encuentren ejerciendo las prácticas laborales como requisito para obtener un título académico. [Prácticas laborales remuneradas]”*

CONPES 173 DNP DE 2014 *“lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”*

PROYECTO DE LEY 185 DE 2011 CÁMARA *“por medio de la cual se establece el pago de las pasantías y prácticas empresariales a los estudiantes de educación superior, y se dictan otras disposiciones”.*

III. JUSTIFICACIÓN.

Como ponentes de esta iniciativa legislativa, previo y constante estudio del articulado, su alcance y las disposiciones establecidas en las normas colombianas; encontramos que sin perjuicio de que el objeto de este Proyecto de Ley busca *“generar el pago de prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública”*, consideramos que, el cambio fundamental propuesto por el texto presentado por los autores de este proyecto, establece como vínculo contractual para el pago de estas pasantías el contrato de aprendizaje y por consecuencia, su propuesta de modificación se centra en la adición de un literal al artículo 31 de la Ley 789 de 2002.

Ahora bien, para la proyección de esta iniciativa, no se tuvo en cuenta que la Ley 789 de 2002, es aquella *“Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo”*, por tal razón, dentro del artículo 30 de la misma, se encuentra establecida la naturaleza y las características del

PL 156 de 2021-C *"Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones"*

Contrato de Aprendizaje, la cual *"es una forma especial dentro del Derecho Laboral"*. Así las cosas, este Proyecto de Ley estaría realizando una contraposición, mezclando dos regímenes distintos, el público y el privado, en cuanto a la vinculación de estas personas, y es por esta razón que consideramos presentar ponencia negativa y solicitar respetuosamente a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el archivo del Proyecto de Ley 156 de 2021C.

Las anteriores consideraciones, fueron generadas posteriormente al análisis mancomunado de:

a) Sobre el contrato de aprendizaje

De acuerdo con una definición expuesta por la Organización Internacional del Trabajo en el 2012, el contrato de aprendizaje es *"un conjunto de programas de formación y entrenamiento que combinan educación vocacional con aprendizajes basados en el lugar de trabajo, en alguna competencia ocupacional intermedia (i. e., más allá de los trabajos rutinizados), y que está sujeto a estándares de formación impuestos externamente, en particular al componente que tiene lugar en las empresas"*¹. Segura (2016) expresa que la definición de la OIT de los contratos de aprendizaje integra ocho elementos: i) Suponen un apoyo económico o una retribución salarial, ii) tienen un marco legislativo para su gestión y regulación, iii) se desarrollan de acuerdo con un programa o currículo, iv) requieren entrenamiento en el lugar de trabajo, v) requieren formación fuera del lugar de trabajo, vi) deben ser sometidos a procesos formales de evaluación, vii) dan lugar a una certificación socialmente reconocida y viii) tienen duración fija².

En Colombia el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo (Decreto 1072 de 2015) establece en su artículo 2.2.6.3.1 que el contrato de aprendizaje es una forma especial de vinculación dentro del derecho laboral, el cual tiene cuatro características, a saber: i) No presenta subordinación, ii) se puede ejecutar en un plazo no mayor a dos (2) años, iii) la persona natural recibe formación teórica en una entidad autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora y iv) el aprendiz recibe un apoyo de sostenimiento que no constituye salario.

Conforme lo establecido en la Sentencia T-174 del 2011 de la Corte Constitucional, el contrato de aprendizaje tiene múltiples elementos particulares y especiales propios, los cuales son los siguientes: 1. Su finalidad consiste en facilitar la formación en las ocupaciones propias de la empresa patrocinadora, 2. La subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje, 3. La formación se recibe a título

¹ Juan Carlos Segura Ortiz (2016). Aportes para la medición del impacto de la política de formación para el trabajo: propuesta para la evaluación del contrato de aprendizaje en Colombia. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v8n2/v8n2a07.pdf>.

² *Ibidem*.

PL 156 de 2021-C *"Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones"*

personal y 4. El apoyo de sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.

El artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1072 de 2015 establece las modalidades del contrato de aprendizaje, estas modalidades son las siguientes:

1. La formación teórica y práctica de aprendices en oficios semicalificados en los que predominan procedimientos claramente definidos a partir de instrucciones específicas cuando las exigencias de educación formal y experiencia sean mínimas y se orienten a los jóvenes de los estratos más pobres de la población que carecen o tienen bajos niveles de educación formal y experiencia;
2. La formación que verse sobre ocupaciones semicalificadas que no requieran título o calificadas que requieran título de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y aprendices del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena;
3. La formación del aprendiz alumno matriculado en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, de acuerdo con el artículo 5o. del Decreto 2838 de 1960;
4. La formación en instituciones educativas debidamente reconocidas por el Estado y frente a las cuales tienen prelación los alumnos matriculados en los cursos dictados por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena. La formación directa del aprendiz por la empresa autorizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena. La formación en las empresas por jóvenes que se encuentren cursando los dos (2) últimos grados de educación lectiva secundaria en instituciones aprobadas por el Estado;
5. Las prácticas de estudiantes universitarios que cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pénsum de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica;
6. Las prácticas con estudiantes universitarios que las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiendo la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, siempre que se trate de personas adicionales respecto del número de trabajadores registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación Familiar;
7. Las demás que hayan sido o sean objeto de reglamentación por el Consejo Directivo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

La Ley 789 de 2002 en su artículo 32 establece que las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta del orden nacional, departamental, distrital y municipal, estarán obligadas a la vinculación de aprendices en los términos de esta ley. Las demás

PL 156 de 2021-C "Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones"

entidades públicas no estarán sometidas a la cuota de aprendizaje, salvo en los casos que determine el gobierno nacional. Además, el parágrafo del artículo 30 de la misma ley plantea que el gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare.

b) Sobre la vinculación a través del contrato de aprendizaje

Las prácticas de estudiantes universitarios se realizan a través del contrato de aprendizaje en los dos siguientes escenarios:

- Cuando se cumplan con actividades de 24 horas semanales en la empresa y, al mismo tiempo, estén cumpliendo con el desarrollo del pensum de su carrera profesional o que cursen el semestre de práctica, siempre que la actividad del aprendiz guarde relación con su formación académica y
- Cuando las empresas establezcan directamente o con instituciones de educación aprobadas por el Estado de acuerdo con las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y demás disposiciones que las adicionen, modifiquen o sustituyan que establezcan dentro de su programa curricular este tipo de prácticas para afianzar los conocimientos teóricos sin que, en estos casos, haya lugar a formación académica, circunscribiendo la relación al otorgamiento de experiencia y formación práctica empresarial, siempre que se trate de personas adicionales respecto del número de trabajadores registrados en el último mes del año anterior en las Cajas de Compensación Familiar. (numerales 5 y 6 artículo 2.2.6.3.6 del Decreto 1072 de 2015).

Por otra parte, para los estudiantes universitarios que tengan como prerequisites para la obtención del título correspondiente las pasantías estas se realizan a través de convenios suscritos entre las Instituciones de Educación Superior y la empresa correspondiente, conforme lo establece el artículo 2.2.6.3.7 del Decreto 1072 de 2015. En estos convenios debe constar "*las cláusulas que regirán los mismos, dentro de los cuales deben quedar estipuladas expresamente las obligaciones de cada parte*"³.

c) El régimen jurídico de la vinculación

El contrato de aprendizaje es una forma especial de vinculación en el derecho laboral, el cual tiene sus propias características y finalidades, está reglamentado por el Decreto 933

³ Concepto 2014ER70264, reiterado por el Concepto 2015EE048732 del 14 de mayo de 2015. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-354776_archivo_pdf_consulta.pdf

PL 156 de 2021-C *"Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones"*

de 2003. Por otra parte, los convenios entre las Instituciones de Educación Superior (IES) y las empresas correspondientes parten de una actividad académica entre el estudiante universitario y la IES en la cual está matriculado⁴.

d) La remuneración

En el contrato de aprendizaje se reconoce un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje, y el cual, en ningún caso, constituye salario. El artículo 30 de la Ley 789 de 2002 establece cinco criterios para fijar el apoyo de sostenimiento en este tipo de contratos:

- i) Durante toda la vigencia de la relación, el aprendiz recibirá de la empresa un apoyo de sostenimiento mensual que sea como mínimo en la fase lectiva el equivalente al 50% de un (1) salario mínimo mensual vigente,
- ii) El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente,
- iii) El apoyo de sostenimiento durante la fase práctica será diferente cuando la tasa de desempleo nacional sea menor del diez por ciento (10%), caso en el cual será equivalente al ciento por ciento (100%) de un salario mínimo legal vigente,
- iv) En ningún caso el apoyo de sostenimiento mensual podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva
- v) Si el aprendiz es estudiante universitario el apoyo mensual, el apoyo de sostenimiento mensual no podrá ser inferior al equivalente a un salario mínimo legal vigente.

El contrato de aprendizaje además establece que durante la fase práctica el aprendiz estará afiliado en riesgos profesionales por la ARL que cubre la empresa sobre la base de 1 SMLMV y estará cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud, conforme al régimen de trabajadores independientes, y pagado plenamente por la empresa patrocinadora.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 2003 de 2019, *"Por el cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"*, que al tenor señala:

⁴ Concepto Jurídico Oficina Asesora Jurídica Ministerio de Educación. 29 de septiembre del 2015. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-354776_archivo_pdf_Consulta.pdf

PL 156 de 2021-C *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*

“Declaración de Impedimentos. El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, el precitado artículo 286 de la Ley 5 de 1992, “Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones”.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En tal sentido circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, de acuerdo al artículo 286, estarían relacionadas con un posible beneficio actual para quienes en la actualidad presente y existente realicen pasantías universitarias, como prerrequisito de grado y las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de las áreas de la salud , y el beneficio directo aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil para quienes estén o vayan a realizar pasantías universitarias, como prerrequisito de grado y las prácticas asistenciales y de servicio social obligatorio de las áreas de la salud y puedan acceder a los beneficios que otorga el presente proyecto de ley en lo relacionado con la remuneración de las mismas, esto es con apoyo de sostenimiento mensual en la relación de aprendizaje y la afiliación al sistema de seguridad social integral.

Hay que señalar que en términos generales no ofrece beneficio particular para los congresistas habida cuenta que aquel que no otorga un privilegio o genera ganancias o



PL 156 de 2021-C *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*

crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos, ya que se trata de una norma erga omnes.

Así mismo al tenor del artículo de la referencia “Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantenga la normatividad vigente.
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos”. En cuyo caso, se reitera que no existe conflicto de intereses.

PL 156 de 2021-C *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones”*

V. PROPOSICIÓN.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, presentamos **ponencia negativa** ante los miembros de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y solicitamos respetuosamente, **Archivar** en Primer Debate al Proyecto de Ley 156 de 2021 *“Por medio de la cual se establece el pago obligatorio de las prácticas y pasantías universitarias en los organismos y entidades de la administración pública y se dictan otras disposiciones.”*, de conformidad con el texto adjunto.

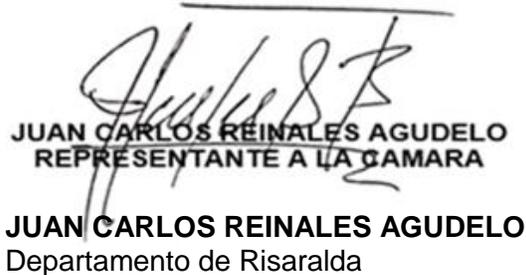
De los Honorables Representantes,



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Departamento Norte de Santander



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Departamento de la Guajira



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
JUAN CARLOS REINALES AGUDELO
Departamento de Risaralda