



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

Cartagena de Indias D. T. y C., marzo 31 de 2021

Doctor:

**WILLIAM DAU CHAMAT**

Alcalde Mayor Cartagena de Indias D. T y C.  
Ciudad

**REF: PROYECTO DE ACUERDO No. 073 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA ACUERDO 028 DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE PASANTÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.**

Cordial saludo,

Respetado Alcalde, en aras de refrendar mi compromiso de trabajar en la construcción de ciudad, y acorde al Plan de Desarrollo Distrital Salvemos Juntos a Cartagena 2020-2023, desde la corporación por medio de la presente me permito presentar a usted y su equipo de gobierno, un Proyecto de Acuerdo por medio del cual se modifica el Acuerdo 028 de 2004, por el cual se reglamenta el sistema de pasantías en la Administración Distrital. Con el mismo respeto de siempre y en función de salvar juntos a Cartagena, envío esta iniciativa para su estudio y consideración.

Cordialmente.

**JAVIER JULIO BEJARANO**

Bancada de la Coalición Alternativa Cartagena



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

Doctor:

**WILSON TONCEL OCHOA**

Presidente del Concejo Distrital de Cartagena de Indias

**HONORABLE CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA**

Ciudad

**REF: PROYECTO DE ACUERDO No. 073 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA ACUERDO 028 DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE PASANTÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.**

Cordial saludo,

Mediante la presente someto a consideración del Concejo Distrital de Cartagena de Indias, el Proyecto de Acuerdo al que alude la referencia, soportado en los fundamentos de hecho y derechos contemplados en la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. OBJETIVO GENERAL**

Este proyecto tiene como objetivo modificar el Acuerdo 028 de 2004 Por el cual se reglamente el Sistema de Pasantías en la administración Distrital de Cartagena de Indias, con el fin de reglamentar el número de plazas que se otorgarán para la realización de prácticas remuneradas en las entidades del Distrito. De igual manera, se pretende reglamentar la remuneración a través de un auxilio de sostenimiento a las y los jóvenes que deseen hacer sus prácticas en las entidades del Distrito y de igual forma dar la oportunidad de conocer y ser parte del servicio público a los jóvenes que adelanten esta asignatura ya sea como prerrequisito de grado u otra modalidad que haga parte del pensum en cualquier programa de formación técnica, tecnológica o profesional.

#### **II. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a. Generar oportunidades para que los jóvenes puedan aplicar lo aprendido en el aula de clases.
- b. Promover el desarrollo de potencialidades personales tales como creatividad, seguridad y destreza en el desempeño profesional.
- c. Facilitar la comprensión del quehacer profesional como un proceso dinámico de constante perfeccionamiento, incentivando la contribución particular que él pueda hacer en su actividad práctica.
- d. Reconocer e interpretar el entorno organizacional tomando una actitud crítica y responsable que lo comprometa con su propio entrenamiento Profesional y personal.

#### **III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

La juventud no es un concepto homogéneo. Según el Estatuto de la Ciudadanía Juvenil de Colombia (Ley 1622 de 2013) es joven toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

Durante el trimestre móvil noviembre 2020 - enero 2021, la tasa global de participación (TGP) de la población joven en el total nacional fue 55,7%, lo que significó una disminución de 1,5 puntos porcentuales (p.p.) frente al



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020 (57,2%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 47,7% y para los hombres fue 63,7%.

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 43,2%, presentando una disminución de 4,0 p.p comparado con el trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020 (47,2%). Para los hombres esta tasa se ubicó en 53,0% y para las mujeres la TO fue 33,3%.

La tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 22,5%, registrando un aumento de 4,9 p.p frente al trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020 (17,6%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 30,2% aumentando 6,8 p.p frente al trimestre móvil noviembre 2019 - enero 2020 (23,4%). La TD de los hombres fue 16,8%, aumentando 3,5 p.p respecto al mismo periodo del año anterior (13,3%).

Del mismo modo, en cuanto a la informalidad juvenil, de acuerdo al Documento de Trabajo no. 71 de la Universidad de los Andes denominado *Estado del arte de la investigación sobre juventud en Colombia (2019)* “mientras 80 % de los universitarios consiguen un trabajo en el primer año después de graduarse, esta cifra es de 65 % para quienes terminan carreras tecnológicas y de 30 % para técnicos (ver el Conpes 173 de 2014) lo que deja en evidencia una problemática actual en cuanto al acceso al empleo por los jóvenes, especialmente quienes no tienen título universitario. Así mismo, la tasa de informalidad es preocupante, de acuerdo a la OCDE, CEPAL y CAF (2017) el 48 % de los jóvenes que trabajaban en Colombia tenían un empleo informal. Esta cifra alcanzaba un nivel de 95 % y 83 % para los jóvenes que vivían en pobreza extrema y en pobreza respectivamente, frente a un 30 % para los jóvenes de clase media, esto evidencia el riesgo a los cuales se encuentran expuestos los jóvenes dado que no acceden al sistema de seguridad social ni tampoco es posible garantizarles un ingreso fijo.

Con lo anterior se evidencia que el problema del desempleo juvenil en Cartagena es causado por múltiples barreras de acceso. De acuerdo al informe de la OIT (2015) sobre la informalidad juvenil, las barreras al acceso al empleo por parte de la juventud mayormente evidenciadas son las de no contar con la experiencia laboral necesaria (40,8 % respondieron esto), por no cumplir los requisitos del trabajo que desean (16,8 %), o simplemente por falta de puestos de trabajo (14,3 %). Así las cosas, los jóvenes colombianos se enfrentan a la poca orientación laboral, ofertas de trabajo no compaginadas con los títulos obtenidos y una regulación rígida y con pocos incitativos para la creación de programas de prácticas.

Este escenario no es indiferente a las estrategias del Gobierno Nacional, el cual presenta el Programa Estado Joven como estrategia para facilitar la transición del momento de aprendizaje al mercado laboral por parte de los jóvenes. El programa se implementa a través de prácticas remuneradas con un auxilio de un salario mínimo mensual y el aseguramiento en los sistemas de seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales. El programa cuenta con un total aproximado de 2000 cupos de prácticas para estudiantes entre los 18 y 28 años en los niveles universitario, tecnológico y técnico profesional por un periodo de 5 meses.

Así las cosas, y a pesar de la existencia de un acuerdo que crea un sistema de pasantías para las entidades del orden distrital, se considera necesario reglamentar y modificar dicho sistema para que se convierta en una alternativa de política ante la problemática, pensando en la remuneración efectiva del trabajo, incluso bajo condiciones académicas, para mejorar la calidad de vida de los jóvenes cartageneros.



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

### **IV. MARCO JURÍDICO**

El presente proyecto de Acuerdo se establece de conformidad a las siguientes normas;

#### **a. CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**Preámbulo:** El pueblo de Colombia, En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:

**Artículo 1.** Que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

**Artículo 2.** Que “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

**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.

#### **b. CONTEXTO NORMATIVO DE LAS PRÁCTICAS LABORALES EN COLOMBIA**

Las prácticas, que conciernen a este proyecto, se han definido por parte del Viceministerio de Educación de la siguiente manera: “la práctica o actividad requisito para culminar estudios u obtener el título, es aquella que se encuentra establecida como tal en el plan de estudios del programa” de tal manera que constituye una relación estrictamente académica y que impone la Institución de Educación Superior en ejercicio de la autonomía universitaria establecida en el artículo 69 de la Carta Política.

Si bien es cierto, sobre la materia no han existido muchas normas del orden nacional o distrital que defina con suficiencia lo que ha de entenderse como una práctica o pasantía, se ha tomado como referencia el Decreto 1072 de 2015, en su artículo 2.2.6.3.7., que compilo el Decreto 933 de 2003 en su



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

artículo 7, relativo al “Contrato de Aprendizaje” y que dice lo siguiente:

*“No constituyen contratos de aprendizaje las siguientes prácticas educativas o de programas sociales o comunitarios:*

*1. Las actividades desarrolladas por los estudiantes universitarios a través de convenios suscritos con las instituciones de educación superior en calidad de pasantías que sean prerrequisito para la obtención del título correspondiente”.*

Por otro lado, la ley 1780 de 2016 define la práctica laboral como: *“actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral”.*

Sobre este punto, bastante son las dudas que surgen en relación al término “pasantía”, “práctica” y “contrato de aprendizaje”, que nos es necesario abordar para dar claridad sobre el objeto del proyecto y el alcance de sus disposiciones.

En primer lugar, es importante referir que figuras no son parte del ámbito regulatorio del proyecto de acuerdo, como el contrato de aprendizaje, regulado por el decreto 933 de 2003 que lo define de la siguiente manera:

*“El contrato de aprendizaje es una forma especial de vinculación dentro del Derecho Laboral, sin subordinación y por un plazo no mayor a dos (2) años en la que una persona natural recibe formación teórica en una entidad de formación autorizada con el auspicio de una empresa patrocinadora que suministra los medios para que adquiera formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, actividad u ocupación dentro del manejo administrativo, operativo, comercial o financiero propios del giro ordinario de las actividades del patrocinador con exclusividad en las actividades propias del aprendizaje y el reconocimiento de un apoyo de sostenimiento que garantice el proceso de aprendizaje y el cual, en ningún caso, constituye salario”.*

Esta modalidad es la que más se acerca a la legislación laboral, dejando claridad, por supuesto, que bajo ninguna circunstancia es constitutiva de un contrato de trabajo sino más bien de una figura de menor envergadura, sujeta de igual forma a varias disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. Por tal motivo, esta modalidad de aprendizaje, está por fuera del objeto de nuestro proyecto, que busca regular únicamente las relaciones entre quienes adelantan sus prácticas como opción de grado o asignatura en el Distrito Capital como parte de su pensum académico.

En este sentido, son las prácticas que se adelantan como prerrequisito para el grado o asignatura dentro del plan de estudios las que ocupan el objeto y determinan el alcance del presente proyecto de Acuerdo Distrital dentro de las cuales se encuentran la práctica laboral o aquellas con cualquier otra denominación (práctica profesional, etc.) que a disposición de la universidad se determine y que hacen parte del pensum como materia de carácter teórico – práctico o tan solo práctico.

Sobre este tipo de prácticas, es necesario resaltar que, al tratarse de una relación estrictamente académica, no hay lugar, salvo contadas excepciones, a reconocimiento o remuneración alguna, menos aún constitutiva de salario. Sin embargo, no existe ningún impedimento legal para que esta corporación ordene el pago de un auxilio de sostenimiento sin que por ello se afecte la naturaleza jurídica de la vinculación. El ministerio de educación en concepto del año 2015, sostuvo lo siguiente:





## **Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.**

*“no existe ninguna obligación legal para hacerle algún tipo de pago al estudiante. Cosa distinta es, si la empresa que recibe al estudiante que hace la Pasantía en sus instalaciones, le quiera hacer algún tipo de pago voluntariamente”.*

Sobre el particular, son varios los actos administrativos o resoluciones internas regulando lo atinente a la realización de prácticas al interior de las entidades, como el Ministerio de Salud y Protección Social que aborda lo concerniente a las prácticas laborales en Resolución 905 de 2012 y que sirven como referencia para las definiciones que hoy nos ocupan pero que no imponen limitación alguna al objeto de este proyecto.

### **c. CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LEY 1622 DE 2013**

La Constitución Política, además de las disposiciones en materia de autonomía universitaria, también contiene una serie de obligaciones relativas a la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan el territorio nacional. Por ello, en su artículo 53 establece la “remuneración mínima vital y móvil”, conforme a los compromisos internacionales en la materia que establecen obligaciones para hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales, que hoy, justifican la necesidad de remunerar este tipo de prácticas.

Sostiene el PIDESC, en su artículo 2, numeral 1:

*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

Por otro lado, el Estatuto de Ciudadanía Juvenil, ley 1066 de 2013 establece en el numeral 15, del artículo 4:

*“Progresividad. El Estado con apoyo de la sociedad civil, deberá de manera gradual y progresiva adoptar e implementar las acciones y mecanismos, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

De igual, conforme a lo anterior sostiene en su artículo 5:

*“Ciudadanía Juvenil Social. Hace referencia al ejercicio de una serie de derechos y deberes que posibilitan la participación de las y los jóvenes en los ámbitos sociales, económicos, ambientales y culturales de su comunidad”.*

De este modo, el Estado no solo está habilitado, sino que está en la obligación de poner en marcha medidas de derecho interno para hacer efectivos los derechos reconocidos no solo en instrumentos internacionales sino también en el ordenamiento constitucional. Teniendo en cuenta de que son en su mayoría jóvenes los que tienen que adelantar prácticas como requisito de grado, se asumen otro tipo de obligaciones, como las ya expuestas en el Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

### **V. IMPACTO FISCAL**

El artículo Séptimo de la Ley 819 de 2003 ordena lo siguiente:

*"Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. "Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".*



## Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.

Frente a ello, es pertinente manifestar los impactos que se generan con el siguiente proyecto:

SMMLV 2021	COSTO UNITARIO ARL	SEGURIDAD SOCIAL SALUD	COSTO UNITARIO ESTUDIANTE
908.526	4.743	77.225	990.494

PLAZAS OFERTADAS	COSTO UNITARIO	TOTAL MES	TOTAL SEMESTRE (6 MESES)	TOTAL ANUALIDAD (12 MESES)
300	990.494	297.148.200	1.782.889.200	3.565.778.400

COSTO ANUAL	AÑO 1 + INFLACIÓN	AÑO 2 + INFLACIÓN	AÑO 3 + INFLACIÓN	AÑO 4 + INFLACIÓN
3.565.778.400	3.708.409.536	3.856.745.917	4.011.015.753	4.171.456.383

**Notas:**

1. Tasa ARL riesgo 1 del 0.522%
2. La proyección de inflación será del 4%, de acuerdo con el pronóstico de Fedesarrollo.

De acuerdo a lo anterior, los gastos del presente proyecto se entenderán incluidos en el Plan de inversiones del Plan de desarrollo de la Alcaldía de Cartagena (2020-2023), así como en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de las entidades competentes. También los gastos pueden ser financiados por medio de los ingresos corrientes de libre destinación.

### ACUERDO

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA ACUERDO 028 DE 2004, POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL SISTEMA DE PASANTÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS”.**

En uso de sus facultades legales conferidas por la constitución artículo 313 leyes 136 de 1994, ley 1617 de febrero de 2013 y demás normas:

### ACUERDA:

**ARTÍCULO PRIMERO.** Adiciónese parágrafo 1 y parágrafo 2 al artículo segundo del Acuerdo 028 de 2002, de la siguiente manera:

**PARÁGRAFO 1.** El término de duración de las prácticas no podrá ser superior a 6 meses y podrán realizarse en dos modalidades: medio tiempo o tiempo completo, conforme lo disponga la Institución de Educación Superior.

**PARÁGRAFO 2.** El Distrito ofrecerá trescientas (300) plazas semestrales para practicantes.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Modifíquese el artículo quinto del Acuerdo 028 de 2002 de la siguiente manera:

**Artículo quinto.** El Alcalde Mayor de Cartagena dentro de los 3 meses siguientes a la publicación del presente acuerdo reglamentara lo pertinente al proceso de implementación, ejecución y evaluación del Sistema Público Distrital de Practicas del Distrito. Cada cuatrienio, la



## *Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C.*

Administración Distrital podrá reformar y/o aumentar el número de plazas ofertadas para realizar las prácticas, que no podrán ser menor a las 300 semestrales establecidas en el presente Acuerdo.

### **ARTÍCULO TERCERO. Modifíquese el artículo sexto del Acuerdo 028 de 2002, de la siguiente manera:**

**Artículo sexto. APOYO SOSTENIMIENTO A PRACTICANTES.** Los practicantes tendrán derecho a un apoyo de sostenimiento mensual en la entidad pública donde realicen sus prácticas que tendrá como parámetro - y no podrá ser inferior- el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente de manera proporcional al tiempo laborado”.

### **ARTÍCULO CUARTO.** Modifíquese el artículo séptimo del Acuerdo 028 de 2002, de la siguiente manera:

**Artículo séptimo. VINCULACIÓN PARTICIPATIVA Y MERITOCRÁTICA.** La vinculación de los practicantes a las entidades del Distrito se hará a través de un proceso participativo y meritocrático que estará a cargo de cada una de las entidades a través de sus oficinas de talento humano o a quien corresponda según el caso. La designación se hará de forma paritaria entre hombre y mujeres.

**Parágrafo.** En los procesos de vinculación que trata este acuerdo se propenderá siempre por incluir a población negra, palenquera, raizal, afro, indígena, LGTBI, víctimas del conflicto armado y en condición de discapacidad.

**ARTÍCULO QUINTO. VIGENCIA.** El presente acuerdo entrará a regir a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**JAVIER JULIO BEJARANO**

Bancada de la Coalición Alternativa Cartagena