



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1282

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 03 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones.*

**Honorables Senadores:** Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, me ha correspondido el estudio del Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2021 Senado, en trámite para primer debate: "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA FORMA DE ELECCIÓN DEL FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa de carácter legislativo, que ha sido puesta a consideración del Congreso de Colombia el día 20 de julio de 2021, por los H.S. Roy Leonardo Barreras Montealegre, José Ritter López Peña, Jhon Milton Rodríguez González, Temístocles Ortega Narváez, Maritza Martínez Aristizábal, Sandra Ramírez Lobo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Andrés Cristobustos, Juan Felipe Lemos, H.R. José Daniel López, Harold Valencia Infante, John Jairo Hoyos, Anatolio Hernández.

#### ALCANCE Y CONTENIDO DEL ACTO LEGISLATIVO

El Acto Legislativo pretende modificar la elección del Fiscal General de la Nación consagrada en el artículo 249 de la Constitución Política, que señala:

*El Fiscal General de la Nación será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido.*

Por tanto, el proyecto de acto legislativo materia de estudio que pretende modificar el artículo constitucional precitado, señala:

*El Fiscal General de la Nación será elegido para un periodo de cuatro años por el Presidente de la República, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia y no podrá ser reelegido.*

#### JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTOS DE CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ACTO LEGISLATIVO

El alcance y contenido del proyecto de Acto Legislativo está ajustado al ordenamiento jurídico constitucional en cuanto a los requisitos para la presentación de un proyecto de Acto Legislativo. Sin embargo, se observa que el numeral 13 del artículo 189 de la Constitución que se señala como

fundamento de constitucionalidad de la reforma constitucional que se pretende aprobar en el Congreso de Colombia, corresponde a las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa. En lo tocante al numeral 13 del artículo 189, la interpretación se refiere al nombramiento de personas que deban desempeñar cargos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley. La interpretación en este caso, se ciñe a otros funcionarios o corporaciones según la Constitución o la Ley de la misma Rama Ejecutiva del poder público que no estén sujetos a concurso, en este sentido el Presidente de la República los nombraría de acuerdo a sus competencias. Máxime que en la parte final del numeral 13, taxativamente se expresa "en todo caso el gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes".

Por lo anterior, no podría reformarse el artículo 249 de la Carta Política asignándole esa función al Presidente de la República de elegir al Fiscal General de la Nación, en virtud que está por fuera de la atribución constitucional que le otorga el artículo 189 como Jefe de Estado, Gobierno y suprema autoridad administrativa. Por ende, la función de elegir altos funcionarios del Estado no corresponde a las competencias constitucionales que debe asumir el Presidente de la República, solo le corresponde las de nombramiento como Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa como se ha explicitado.

De igual manera, el artículo 175 que se señala en la exposición de motivos como fundamento de la reforma constitucional para afianzar la autonomía que tendría el Fiscal General de la Nación mediante esta reforma, se refiere a lo siguiente:

*ARTICULO 175. En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:*

- 1. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.*
- 2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.*
- 3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema.*
- 4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes.*

Asimismo, se esgrime el artículo 178 de la Constitución Política como fundamento de la iniciativa, que no garantiza la autonomía del Fiscal General de la Nación como lo señala la exposición de motivos que a la letra dice:

**ARTICULO 178.** La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Elegir al Defensor del Pueblo.
2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.
3. Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación.
4. Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado.
5. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente.

Como se puede observar, la fundamentación constitucional que se plantea para la reforma del artículo 249 no es la pertinente para aprobar este proyecto de Acto Legislativo que en su alcance y contenido es a todas luces inconstitucional; en virtud que el artículo 249 constitucional se refiere a la elección del Fiscal General de la Nación, mientras que el numeral 13 del artículo 189, señala taxativamente las funciones de nombramiento presidentes directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales y a las personas que deban desempeñar empleos nacionales cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley; funciones que le corresponden al Presidente de la República. Como se ha manifestado, en la misma norma constitucional, en su parte final se establece que el Gobierno tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus agentes. Por tanto, esta reforma contraría además los preceptos constitucionales atinentes al equilibrio de poderes. Teniendo en cuenta que quién elabora actualmente las ternas pasaría a ser quién elegirá al Fiscal General de la Nación. Y, asimismo, quién actualmente elige al Fiscal es quién pasaría a elaborar las ternas correspondientes.

En mi condición de Senador ponente del proyecto de acto legislativo en estudio, considero que debe tramitarse una reforma constitucional en el sentido de modificar la forma de elección del

Fiscal General de la Nación, más no con el cambio de roles que se establece en este proyecto de acto legislativo por las razones constitucionales anteriormente expuestas.

Por consiguiente, propongo al Congreso de la República y muy especialmente a los Honorables Congresistas que conforman la Comisión Primera del Senado de la República, de acompañarme en un proyecto de Acto Legislativo que pretende elegir al Fiscal General de la Nación por concurso de méritos. Por tanto, se señala la redacción que he propuesto en varios proyectos de Acto Legislativo que he presentado con el apoyo de Colombia Justa Libres y otros grupos y partidos políticos, en el sentido de modificar la elección de los altos cargos públicos mediante concurso de méritos, verbigracia el artículo 249 de la Carta Política colombiana de la siguiente manera:

***El Fiscal General de la Nación será seleccionado y elegido por una universidad pública y otra privada de alta calidad, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública a un concurso de méritos regulados por la ley. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.***

En este tenor, la elección del Fiscal General de la Nación por concurso de méritos propende por la transparencia en la selección y elección, y por ende el ejercicio profesional ético, autónomo y de calidad moral de quienes regentarán esta función en Colombia.

## PROPOSICIÓN

Con las anteriores consideraciones, presento ponencia negativa y propongo a los H. Senadores miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 3 de 2021 Senado "Por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PONENTE

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PROYECTO DE LEY NÚMERO 097 DE 2020 CÁMARA – 470 DE 2021 SENADO

*por el cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones.*

OAJ

Bogotá D.C., 20-09-2021

Doctores

**FABIAN DIAZ PLATA**  
Representante a la Cámara  
[fabian.diaz@camara.gov.co](mailto:fabian.diaz@camara.gov.co)

**JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ**  
Senador de la República  
[jose.polo@senado.gov.co](mailto:jose.polo@senado.gov.co)

ASUNTO: Concepto Proyecto de Ley 097 de 2020 Cámara – 470 de 2021 Senado "Por el cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones".

Respetados doctores,

De manera atenta procedemos a enviarles concepto sobre el Proyecto de Ley 097 de 2020 Cámara – 470 de 2021 Senado "Por el cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones", consultada la Dirección de Generación de Conocimiento, área competente sobre la materia de esta iniciativa legislativa, atentamente procedemos a efectuar las siguientes observaciones:

La transición hacia una economía descarbonizada no solo es fundamental para frenar el cambio climático, sino que también es un motor de crecimiento económico con potencial para crear miles de empleos verdes, el cual, de acuerdo con lo definido por El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se define como "los trabajos en agricultura, actividades de fabricación, investigación y desarrollo, administración y servicio que contribuyen sustancialmente a preservar o restaurar la calidad medioambiental".

En este sentido, Colombia necesita acelerar la transición hacia una economía respetuosa con el medio ambiente. Una transición que no solo tiene el potencial de frenar el cambio climático, sino también de convertirse en motor de crecimiento creando empleos verdes en múltiples sectores, como son el energético, Agropecuario, Diseño, Turismo, Transporte, Construcción, entre otros; los cuales permitirían:

- Aumentar la eficiencia del consumo de energía y las materias primas.
- Limitar las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Minimizar los residuos y la contaminación.

- Proteger y restaurar los ecosistemas.
- Contribuir a la adaptación al cambio climático.

A partir de lo anterior y lo establecido en proyecto de ley 097 de 2020 en el artículo 5° (Objetivo de la política pública de empleo verde), en lo referente al diseño e implementación de esta política, en los literales d, e y f, en relación con la investigación, desarrollo tecnológico e incentivos a la creación de nuevos mercados, desde el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, puede participar de manera concreta en la reglamentación de esta política para la definición de nuestra participación a través de nuestros instrumentos (convenios, convocatorias, invitaciones e incentivos tributarios entre otros), en coordinación con otras entidades del sector público y privado, academia y sociedad civil, para la generación de conocimiento y desarrollo tecnológico.

En este sentido, y teniendo en cuenta lo establecido en el título 1 (política pública de empleo verde), en el componente de formulación, implementación y evaluación, en conjunto con otras carteras, MinCiencias adelantaría el monitoreo y evaluación de esta política. En este sentido es importante poder estar atentos a la reglamentación de esta ley, para poder definir con mayor precisión, cómo será el proceso de monitoreo y evaluación.

Cordialmente,

**Catalina Celemín Cardoso**  
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica  
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiuno (21) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE CIENCIAS, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN.  
**REFRENDADO POR:** DOCTORA CATALINA CELEMIN CARDOSO – JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 470/2021 SENADO y 097/2020 CÁMARA  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE INCENTIVA LA GENERACIÓN DE EMPLEO VERDE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** DOS (02) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES VEINTIUNO (21) DE SEPTIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 15:51 P.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.  
 El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

## CONCEPTO JURÍDICO SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2021 SENADO

*por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
[comision.septima@senado.gov.co](mailto:comision.septima@senado.gov.co)  
 Secretario General Comisión Séptima  
 Senado de la República  
 Ciudad

**Asunto:** Aportes del SENA al Proyecto de Ley 99 de 2021 "Por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones"

Estimado doctor España reciba un cordial saludo.

Hemos conocido el informe de ponencia para primer debate sobre el Proyecto de Ley 99 de 2021 "Por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones". De manera atenta presentamos para su consideración los siguientes aportes del SENA al proyecto de ley, con el fin de que sean valorados, analizados y resueltos por los señores parlamentarios durante su trámite legislativo:

1. Teniendo en cuenta que el principal objetivo del proyecto de Ley consiste en "aumentar el empleo en la población joven", lo consideramos pertinente para mitigar la difícil situación del desempleo juvenil por la que atraviesa el país como consecuencia de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

De la lectura del proyecto también observamos que la intención del legislador es la de no modificar la actual figura del contrato de aprendizaje y el papel que tiene el SENA frente al mismo, lo cual nos da tranquilidad para poner a su consideración este documento, no obstante, algunos planteamientos de la iniciativa legal nos generan algunas inquietudes.

Una vez analizada la iniciativa legislativa por los equipos jurídico y técnico del SENA, observamos que la redacción actual de su Artículo 5º puede tener grandes implicaciones para esta Entidad, al establecer lo siguiente:

**Artículo 5º. Remisión General.** En lo no regulado en esta ley serán aplicables las normas del contrato de aprendizaje tradicional, al contrato de aprendizaje extendido.

La amplitud de la redacción que tiene este Artículo actualmente puede generar varias consecuencias como las siguientes:

Bajo las normas vigentes del contrato de aprendizaje, que el proyecto denomina "las normas del contrato de aprendizaje tradicional", entre las cuales se encuentran la Ley 789 de 2002 y el Decreto 1072 de 2015, el SENA realiza las siguientes actividades para la adecuada operación y funcionamiento del contrato de aprendizaje, cuya naturaleza es la conformación de los aprendices del SENA, mediante procesos de enseñanza aprendizaje, aplicados en las organizaciones donde realizan sus prácticas:

- o Regula las cuotas de aprendices; mediante esta labor, la entidad determina el número de contratos de aprendizaje que le corresponde a cada empleador.
- o Intermedia la contratación de aprendices, con el fin de conectar a los empleadores con quienes buscan contrato de aprendizaje.
- o Verifica, hace seguimiento y control al cumplimiento de la cuota de aprendices por parte de los empleadores, tanto de la cuota obligatoria, como de los contratos voluntarios que pueden tener.
- o Impone sanciones a quienes no cumplen con las condiciones del contrato de aprendizaje o la cuota de contratos.
- o Cobra las multas.
- o Controla y recauda la monetización de los contratos de aprendizaje.

Como el proyecto de ley no regula expresamente ninguno de estos temas mencionados, en caso de que surgieran dudas al momento de la reglamentación e implementación de la nueva ley sobre alguno de esos aspectos, estas se resolverían acudiendo a las normas del "contrato de aprendizaje tradicional" las cuales son realizadas por el SENA. Al respecto, es importante considerar las siguientes incertidumbres y vacíos:

- ¿Quién otorgará la "autorización" que menciona expresamente el Artículo 2 del proyecto de ley, a las personas naturales o jurídicas para que suscriban contratos de aprendizaje extendido?

Siendo éste un tema no regulado expresamente en el presente proyecto de ley, se puede concluir que bajo las normas vigentes del contrato de aprendizaje tradicional, tendría que hacerlo el SENA, que en las condiciones actuales no está en capacidad de realizar esa exigente tarea administrativa por carencia de recursos.

- ¿Quién analizará y determinará "las cuotas de contrato de aprendizaje extendido" a que se refiere expresamente el epígrafe del Artículo 4 del proyecto de ley?

Ante la falta de regulación expresa del tema en el proyecto de ley, la respuesta es que frente a las normas actuales del contrato de aprendizaje tradicional lo tendría que hacer el SENA.

- ¿Quién verificará que el empleador que haga uso del "contrato de aprendizaje extendido" cumpla todas las condiciones que exige el actual proyecto?, es decir, que esté autorizado, que cumpla con el límite de contratos, que la persona contratada no tenga más de 30 años de edad, así mismo, que no haya tenido contratación laboral previa, se haya graduado en una de las modalidades que señala el proyecto, y que se le pague en las condiciones establecidas en la presente iniciativa.

En las condiciones del proyecto de ley, dada la remisión que hace el proyecto a distintas normas vigentes, estas actividades de verificación y seguimiento las tendría que hacer el SENA, con el consecuente incremento en los costos administrativos y humanos, que en las condiciones actuales de la Entidad no se encuentra en la capacidad de asumir y a la vez, por no ser parte sustancial de los objetivos de la formación que el SENA imparte.

- ¿Qué consecuencias tendría el incumplimiento de uno o varios de los requisitos que señala el proyecto de ley para el empleador o para quien suscribe el contrato de aprendizaje extendido, según el caso?

La falta de regulación de este aspecto en la iniciativa legislativa generaría múltiples dudas jurídicas, en las que la remisión a las normas del contrato de aprendizaje tradicional no son suficientes, teniendo en cuenta que la competencia sancionatoria y las sanciones a imponer deben estar expresamente consignadas en las normas que regulan el tema.

Como pueden observar los señores congresistas, las actividades de autorización, determinación de la cuota, seguimiento, verificación y control a las que nos hemos referido anteriormente, derivadas de la aplicación de la ley que se tramita para el contrato de aprendizaje extendido, requieren de un número importante de talento humano, amplios recursos presupuestales, logísticos y operativos, con los que el SENA no cuenta, toda vez que el equipo de trabajo que tiene la Entidad para la gestión del contrato de aprendizaje "tradicional" es limitado, y en algunos casos resulta insuficiente para el cumplimiento de las actuales obligaciones legales, máxime cuando desde diferentes regiones y sectores económicos del país se está reclamando una mayor presencia de la institución. Además, como la función principal del SENA es formar a los aprendices, una de las tareas fundamentales es hacerle seguimiento en su etapa práctica ya dentro de las empresas.

Por lo anterior, solicitamos de manera muy atenta a los señores congresistas, considerar estos aspectos en la discusión y trámite del proyecto de ley, para que queden regulados de manera expresa en el texto de la norma que se expida, para evitar que por vía de interpretación se le asignen al SENA actividades que no está en sus procesos misionales.

2. Presentamos a consideración de los señores congresistas algunos riesgos observados por el equipo jurídico del SENA, con el objetivo que sean analizados durante el trámite del proyecto de ley, teniendo en cuenta que en nuestra Constitución Política el contrato de aprendizaje no tiene regulación expresa, pero sí el contrato laboral, por lo cual preveemos que las eventuales demandas serán analizadas y resueltas a la luz de estas normas, donde se definirá si esta modalidad de contrato de aprendizaje extendido, constituye o no una relación laboral, ya que lo anunciado en el mismo proyecto de ley es "aumentar el empleo en la población joven".

La Corte Constitucional ha analizado en varias sentencias la naturaleza, los alcances y objetivos del contrato de aprendizaje en nuestro país. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-038 de 2004, esa alta corporación indicó lo siguiente:

(...) la ponencia para primer debate en sesiones conjuntas de ambas cámaras estudió detalladamente el problema de la naturaleza y características del contrato de aprendizaje, y la

necesidad de reformar su régimen jurídico, a fin de fomentar el empleo. La tesis esencial sostenida por la ponencia es que, teniendo en cuenta que el desempleo golpea especialmente a la población joven, son necesarios mecanismos expeditos para la generación de empleo de dicha población, que sean además instrumentos que "permitan a su vez atender la formación escolar superior, técnica o profesional con práctica empresarial", para lo cual "se deben consagrar como contratos especiales, sin naturaleza laboral y bajo ciertos lineamientos, replanteando para tal efecto el entendimiento del contrato de aprendizaje como ha venido siendo concebido". La ponencia explicó entonces esa tesis en los siguientes términos:

"No puede desconocerse que la forma como se ha caracterizado al contrato de aprendizaje hasta el momento ha desnaturalizado su finalidad, convirtiéndose en una carga que no responde a los requerimientos empresariales contemporáneos, y que se cumple como una obligación para evitar costosas multas y no como una herramienta útil que agrega valor a las empresas. Este es un punto fundamental en el desarrollo de este instrumento.

Por ello, es de la mayor importancia rescatar el verdadero sentido de la figura, que en su concepción teleológica no puede ser otro que el de propiciar que coetáneamente se acceda a la formación educativa y se mejoren las condiciones de competitividad y desempeño de las empresas, mediante la ocupación de personal calificado en oficios propios de la actividad económica realizada. (...)

De igual forma sostuvo:

(...), el contrato de aprendizaje no sólo tiene sustento constitucional, sino que además puede ser distinguido de un contrato de trabajo ordinario, que carece de esos propósitos. Este punto ya había sido clarificado por esta Corte, quien, incluso durante la vigencia de la anterior regulación, distinguió el contrato de aprendizaje del contrato de trabajo ordinario, en los siguientes términos: (...) no desconoce el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades jurídicas (CP art. 53) que la norma acusada define el contrato de aprendizaje como una forma específica dentro del derecho laboral, que es distinta al contrato de trabajo, y que por ende no se rige exactamente por las mismas reglas que el contrato de trabajo, por la sencilla razón de que en la realidad, las relaciones de aprendizaje tienen especificidades frente a la relación laboral, que justifican un trato distinto. Otra cosa es que en la práctica, eventualmente alguna empresa busque encubrir una relación de trabajo bajo la forma de un contrato de aprendizaje, con el fin de privar al trabajador de ciertas garantías. Es obvio que esa práctica sería contraria a la Constitución y a la ley, y los funcionarios judiciales correspondientes, en virtud del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades (CP art. 53), deberán declarar la existencia del contrato de trabajo. Sin embargo, esa eventualidad, en manera alguna implica la inexistencia de una definición legal del contrato de aprendizaje que se ajusta a la Carta, pues una cosa es la inconstitucionalidad del contenido de una norma y otra su indebida e inconstitucional aplicación.

(...) Ahora bien, el contrato de aprendizaje hace parte de una política general de fomento a la capacitación de la fuerza de trabajo, especialmente aquella integrada por jóvenes, así como de vinculación de esas personas al mundo del trabajo. Esas políticas prácticamente conforman un sistema de capacitación de la fuerza de trabajo, con una muy importante participación de entidades como el SENA. Ha dicho al respecto la Corte:

derechos de los trabajadores dependientes, sino también la efectividad de las garantías constitucionales en el ejercicio del trabajo autónomo.<sup>121</sup>

De igual forma en Sentencia T-903 de 2010, expediente T-2311653, manifestó la Corte Constitucional:

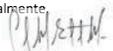
"(...) bajo la premisa de que pueden verse comprometidos los derechos fundamentales a la integridad, al mínimo vital y derechos de los sujetos de especial protección, la Corte ha procedido a analizar, bajo la noción del "contrato realidad", si es posible derivar una relación de orden laboral de una vinculación que formalmente responde a cualquier otro orden. Desde luego, como ya se dijo, la definición de este tipo de controversias, por ser de índole estrictamente legal, deben plantearse ante la jurisdicción laboral o ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues ellas son las competentes para conocerlas y decidir las.

Con todo, en situaciones excepcionales, como la que se estudia, cuando el desconocimiento del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales vulnera derechos fundamentales de personas de la tercera edad, llegando al punto de plantear un perjuicio irremediable, o cuando los jueces han negado su aplicación de manera manifiestamente infundada, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela con miras a la protección de los derechos conculcados. En ese sentido, la noción del "contrato realidad" parte de la estructuración fáctica de los elementos determinantes de una relación de orden laboral, éstos son: (i) prestación personal de servicios, (ii) subordinación o dependencia, lo que se manifiesta en el cumplimiento de órdenes y (iii) salario como contraprestación del servicio prestado.<sup>122</sup> ( subrayo fuera de texto)

Por lo anterior, en el presente proyecto de ley, consideramos necesario consagrar de manera expresa cual es el componente formativo que, de acuerdo con las jurisprudencias citadas, tiene que caracterizar todo contrato de aprendizaje. Estaremos dispuestos a acompañar al Senado de la República en la discusión de esta importante iniciativa y a aportar los criterios y argumentos que puedan contribuir a enriquecerla para bien de la juventud colombiana. Agradecemos su amable atención y los esfuerzos que desde esa alta corporación de la democracia se realizan en beneficio de una institución tan querida y valorada por los colombianos como el SENA.

Con sentimientos de consideración y aprecio.

Cordialmente,

  
**CARLOS MARIO ESTRADA MOLINA**  
 Director General

••

"(S)je trata de organizar un servicio público atendido y financiado por el Estado y con aportes particulares, que atienda algunas de las necesidades específicas de los patronos y empleadores, y de la empresa, en materia de la preparación y formación de mano de obra y de personal capacitado y calificado en determinadas ocupaciones y oficios; pero además de esto, como eventuales cambios en los niveles de oferta y demanda de personal, dependen también del oficio o de la ocupación mismos, o de los desarrollos técnicos o científicos que los afecten, o de las políticas en materia de planes y programas de desarrollo económico y social, lo razonable es que la determinación de los cupos de las empresas, la definición de los oficios u ocupaciones que requieran del servicio del SENA y las modalidades de su aplicación sean un asunto administrado por el Consejo Directivo Nacional y por el Director del Establecimiento.<sup>[40]</sup>"

En concordancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, C.P. Alfonso Vargas Rincón, manifestó lo siguiente sobre el contrato de aprendizaje en sentencia del 6 de agosto de 2009, Radicación número: 11001-03-25-000-2003-00234-01(2080-03):

"El contrato de aprendizaje tiene como finalidad la de facilitar la formación de quienes, como aprendices, ingresan a las entidades autorizadas para el efecto, la subordinación está referida exclusivamente a las actividades propias del aprendizaje y se recibe a título estrictamente personal. Igualmente, el apoyo de sostenimiento mensual al decir de la misma Ley, en ningún caso constituye salario, es decir, su fin no es retribuir el servicio sino como su nombre lo indica, servir de sustento mientras se surte el proceso de aprendizaje, con el fin de que éste no se vea truncado. Con características tan diferenciadas en relación con el contrato de trabajo, considera la Sala que, en efecto, la expresión "trabajadores" debe desaparecer de la norma en examen, pues si bien, como lo dice la Ley, el contrato de aprendizaje es una forma especial dentro del derecho laboral, no constituye un contrato de trabajo. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-038 de 2004, al estudiar la exequibilidad del Artículo 30 de la Ley 789 de 2002, expresó: "... no desconoce el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades jurídicas (CP art. 53) que la norma acusada define el contrato de aprendizaje como una forma específica dentro del derecho laboral, que es distinta al contrato de trabajo, y que por ende no se rige exactamente por las mismas reglas que el contrato de trabajo, por la sencilla razón de que en la realidad, las relaciones de aprendizaje tienen especificidades frente a la relación laboral, que justifican un trato distinto."

Respecto al contrato realidad, la Corte Constitucional expresó lo siguiente sobre el contrato realidad en Colombia, en la Sentencia de Unificada 040 de 2018, Expediente T-5.692.280:

"En varias oportunidades, esta Corporación ha protegido relaciones jurídicas que involucran derechos constitucionales laborales, ya sea en relaciones formales o informales. Ha tutelado derechos en contratos laborales formalmente reconocidos, en "contratos realidad"<sup>123</sup> o en contratos que involucren derechos laborales constitucionales así no se trate de aquellos llamados "laborales" por la legislación, como ocurre en ciertas circunstancias en los contratos de prestación de servicios y las órdenes de servicio, entre otros. En efecto, se ha reconocido la textura abierta de la noción de trabajo en la Constitución,<sup>124</sup> la cual no implica exclusivamente la defensa de los

<sup>1</sup> Sentencia C-254 de 1995, Consideración B.

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintiuno (21) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** : SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE-SENA.  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR CARLOS MARIO ESTRADA MOLINA -DIRECTOR GENERAL.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 99/2021 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA POBLACIÓN OBJETO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE, SE CREA EL CONTRATO DE APRENDIZAJE EXTENDIDO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** SEIS (06) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** LUNES VEINTE (20) DE SEPTIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 15:55 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,  
  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

## CONCEPTO JURÍDICO CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 099 DE 2021 DE SENADO

*por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 20 de septiembre de 2021

Señor

**ALBERTO CASTILLA**

Honorable Senador de la República

Comisión Séptima de Senado

Bogotá, D.C.

**Ref. Concepto desfavorable al Proyecto de ley 099 de 2021 de senado "Por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones"**

### Contenido:

- 1- Contexto
- 2- Caracterización de la figura de aprendizaje y empleo
- 3- Ley de Primer Empleo en Colombia y la regresividad de derechos que plantea el Proyecto de Ley 099 de 2021.
- 4- Reforma pensional
- 5- Experiencias Internacionales
- 6- El contrato de aprendizaje y la negociación colectiva
- 7- Conclusiones: Principales impactos negativos de la figura propuesta

### 1. Contexto

La crisis mundial del empleo ha golpeado a los jóvenes con fuerza. De los aproximadamente 211 millones de personas desempleadas en 2009, casi el 40 por ciento, o aproximadamente 81 millones, estaban entre 15 y 24 años.

Ahondado por contratos inestables, trabajo informal, muchos jóvenes atraviesan el desempleo y hasta escenarios de pobreza extrema. aproximadamente 152 millones de entre ellos, o el 28 por ciento de todos los trabajadores jóvenes en el mundo, trabajan, pero viven en hogares que ganan menos del equivalente a USD1.25 por día y por persona.

La tasa de desempleo juvenil es tres veces la de los adultos, la tasa de informalidad es 1,5 veces más alta, y la inactividad es elevada: 21% de los jóvenes no estudian ni trabajan.

En el caso colombiano, la tasa de desempleo cerró para mayo de 2021 en 23,9% para jóvenes entre 14 a 28 años, un aumento de 3,4 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año pasado. Por otro lado, para el caso de las mujeres también lideran ese panorama, pues 38,1% de ellas estaban en ese grupo entre diciembre de 2020 y febrero de 2021.

### 2. Análisis de la figura jurídica:

#### 2.1. Caracterización de la figura de contrato de aprendizaje y sus diferencias con la figura de "Empleo":

El contrato de aprendizaje está definido en el artículo 30 de la ley 789 de 2002, señalando así que *"es una forma especial dentro del Derecho Laboral, mediante la cual una persona natural desarrolla formación teórica práctica en una entidad autorizada, a cambio de que una empresa patrocinadora proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa requerida en el oficio, ... por esto reciba un apoyo de sostenimiento mensual, el cual en ningún caso constituye salario"*

Tiene además dentro de sus elementos particulares y especiales por ejemplo la finalidad, la cual el artículo 31 de la Ley 789 de 2002 define así:

Art. 31

a) *La finalidad es la de facilitar la formación de las ocupaciones en las que se refiere el presente artículo.*

d) *El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.*

*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.*

*El apoyo del sostenimiento durante la fase práctica será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de un salario mínimo mensual legal vigente.*

*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.*

Al respecto de estos dos elementos, la finalidad de formación que tiene el contrato de aprendizaje y la connotación de la contraprestación económica que se le otorga, la cual no es salario, decir en contraposición a la figura de "empleo" lo siguiente:

Define el artículo 5 del Código Sustantivo de Trabajo, que "Trabajo" *"es toda actividad humana libre, ya sea material o intelectual, permanente o transitoria, que una persona natural ejecuta conscientemente al servicio de otra, y cualquiera que sea su finalidad, siempre que se efectúe en ejecución de un contrato de trabajo"*

Pero incluso, sociológica o históricamente hablando, se define como trabajo o empleo a toda actividad social necesaria para la generación de productividad de una sociedad, que además obtiene una relación en el tiempo a partir del siglo XIX, cuando se empieza a erradicar tanto la esclavitud como la servidumbre y bajo el precepto de la libertad se empieza a reconocer el respeto a la integridad del ser humano, entre otras concepciones, encaminadas a su libre decisión sobre las formas de desarrollar su vinculación a la actividad productiva.

La OIT además lo ha definido como *"La relación de trabajo es un nexo jurídico entre empleadores y trabajadores. Existe cuando una persona proporciona su trabajo o presta servicios bajo ciertas condiciones, a cambio de una remuneración. A través de la relación de trabajo, como quiera que se la defina, se establecen derechos y obligaciones entre el*

*empleado y el empleador. La relación de trabajo ha sido y continúa siendo el principal medio de acceso de los trabajadores a los derechos y beneficios asociados con el empleo, en las áreas del trabajo y la seguridad social. La existencia de una relación laboral es la condición necesaria para la aplicación de las leyes de trabajo y seguridad social destinadas a los empleados. Es, además, el punto de referencia clave para determinar la naturaleza y alcance de los derechos y obligaciones de los empleadores respecto de sus trabajadores."*

A partir de estas definiciones, es importante precisar que todas estas reconocen que la connotación de empleo radica en la relación laboral que hacen trabajadores y empleadores, desprendiendo así de dicha relación una serie de deberes y derechos de los que han sido reconocidos a lo largo de los años por la legislación de cada país, en el caso colombiano, la relación laboral tiene mínimamente derechos reconocidos y establecidos por el código sustantivo del Trabajo.

De esta forma, plantear en el objeto contractual del presente proyecto de ley que es una norma con el objeto de la promoción de empleo joven, pero después en el resto de la configuración del proyecto dejar taxativo que se tratará de un contrato de aprendizaje para jóvenes ya graduados, que actualmente a pesar de su falta de experiencia donde llegan a ser vinculados lo hacen a través de una relación laboral, no es otra cosa que una contradicción desde la esencia de su denominación.

**Concepción de la remuneración:** Por otro lado, en lo que concierne a las implicaciones jurídicas del pago que percibe cada una de las denominaciones en contradicción "empleo o trabajador" y por otro lado "un aprendiz bajo contrato de aprendizaje", se define como salario aquella remuneración ordinaria, fija o variable, todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio que presta con su fuerza de trabajo, sea cualquiera la forma o denominación que su labor adopte. De esta relación laboral se desprende el reconocimiento de otra serie de derechos laborales. Por otro lado, al aprendiz bajo contrato de aprendizaje, como bien dice la norma, únicamente se le reconocerá el pago por concepto de "apoyo de sostenimiento" por su labor ejecutada. Si bien ésta forma de pago está legitimada en la figura actual del contrato de aprendizaje, en buena medida se hace porque se encuentran ante una figura mixta en la cual el estudiante aún se encuentra en su proceso de formación académico y a la vez es combinado con los procesos prácticos que logra poner en práctica en la respectiva empresa con quien se hace el convenio; situación muy distinta a la de un joven que ya graduado, ya habiendo terminado su etapa académica y formativa, se le someta nuevamente a perder su naturaleza y connotación de trabajador en la respectiva vinculación laboral, para ser tratado nuevamente como aquel joven en proceso de formación académica en el que estaba previo a la culminación de sus estudios y respectiva titulación.

Sumar a ésta delimitación de las diferencias de los dos elementos planteados en la contradicción de las concepciones de empleo o contrato de aprendizaje, su clara diferencia e implicaciones en cada una de estas, ponemos de presente la otra serie de derechos a los que actualmente tiene derecho cualquier trabajador, incluidos aquellos jóvenes hasta 30 años recién graduados de los diferentes programas técnicos, tecnólogos y/o profesionales, y que son precisamente los sujetos sobre quienes recae la evidente discriminación, desigualdad y regresividad que plantea el presente proyecto de ley 099 de 2021:

CONTRATO DE TRABAJO EN COLOMBIA	CONTRATO DE APRENDIZAJE FIGURA QUE APLICARÍA BAJO PROYECTO DE LEY 099 DE 2021
Vinculación al régimen contributivo de salud: trabajadores que devenguen más de un salario mínimo o incluso aquellos que devenguen menos de un salario mínimo, basados en el Decreto 2616 de 2013, teniendo en cuenta la inexistencia del artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo bajo Sentencia C-276 de 2021. Tienen derecho a la licencia de maternidad, licencia de paternidad, disfrute y pago por incapacidad de origen común.	Son vinculados al régimen subsidiado de salud - No tienen derecho a las prestaciones económicas determinadas por ley 100/93 que si devengan los trabajadores afiliados al régimen contributivo de salud.
Pago de una remuneración salarial, factor que es completamente susceptible de hacer parte como punto integral de un pliego de peticiones, pliego de solicitudes y en consecuencia de la negociación colectiva.	Reconocimiento de un apoyo de sostenimiento mensual que en ningún caso se reconocerá como salario, ni podrá ser regulado a través de convenios o contratos colectivos o fallos arbitrales recaídos en una negociación colectiva.
Los trabajadores estarán vinculados al sistema de seguridad social incluido el sistema pensional.	ACTUALMENTE NO ES RECONOCIDO PUES NO TIENE LA CALIDAD DE TRABAJADOR - EL PROYECTO DE LEY TIENE INMERSO UNA REFORMA PENSIONAL EN EL SENTIDO DE PERMITIR PAGO PENSIONAL AL APRENDIZAJA PESAR DE NO ESTAR CONFIGURADO COMO TRABAJADOR SEGÚN LAS NORMAS LABORALES.
Riesgos laborales	
Reconocimiento y pago de prestaciones legales como: Vacaciones, prima, cesantías, intereses a las cesantías, subsidio de transporte, entre otros derechos de orden laboral.	NO RECONOCIDOS POR NO RECONOCERLO COMO TRABAJADOR SEGÚN LO ESTIPULADO EN EL CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO.

**3. REGRESIVIDAD DE DERECHOS PARA LA JUVENTUD TRABAJADORA PARA LOS JOVENES EN RELACION CON LA LEY DE PRIMER EMPLEO:**

Actualmente existe la Ley 1780 de 2016, "Por medio de la cual se promueve el empleo y emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones" y dice en su artículo primero "Impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia." Lo que nos deja una primera premisa en el debate y es que ya existe una norma promulgada con el propósito de hacer promoción específica de generación de nuevos empleos dirigidos con enfoque a la población joven. Esta norma otorga para las empresas que estimulen y promuevan la contratación de empleo joven en sus empresas beneficios como exención del pago a caja de compensación familiar, también está previsto que estén de manera especial dentro de los programas previstos por el Gobierno Nacional para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial en el marco del mecanismo de protección al cesante.

La norma de igual forma crea un capítulo específico para la generación de empleo desde las entidades estatales, especialmente aquellos jóvenes sin experiencia, que promueva su vinculación y promoción.

La norma además en su artículo 13 habla sobre la promoción de práctica en las entidades estatales, mencionando "El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público."

Todas y cada una de éstas normas, dirigidas a propender por el primer empleo para jóvenes, si bien puede tener diversas críticas y debates al respecto, es una ley que NO niega la naturaleza de trabajador que adquiere el joven al vincularse a la empresa, así se trate de su primer empleo, en consecuencia mantiene el reconocimiento pleno de todos los derechos laborales a los que tendrá derecho éste joven al vincularse a dicho empleo, como indicamos, así no tenga experiencia y se trate de su primer vinculación para el ejercicio laboral. Por otro lado, la norma propuesta de extensión del contrato de aprendizaje a jóvenes egresados de las diferentes modalidades educativas, que precisamente se enfrentan al escenario del mercado laboral sin experiencia, es totalmente contrario a esta norma del primer empleo.

Por otro lado, en el marco del principio de favorabilidad, ésta opera no solo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente forma, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones, Sentencia C-168-1995.

En este sentido, también la corte argumenta que cuando hay discusión sobre qué norma es aplicable "en materia laboral estos escenarios de vacilación e incertidumbre han de ser absueltos mediante la aplicación de aquella disposición jurídica que resulte más propicia al consultar la situación concreta en la que se encuentra el trabajador" (Corte Constitucional, Sentencia T-217 de 2009).

Podríamos plantear incluso, que dicha propuesta normativa estaría arrastrando al escenario laboral y a la jurisdicción ordinaria laboral a un permanente desgaste de contradicciones, disyuntivas y disputas jurídicas para absolver diversos escenarios legales en los cuales los contratos de aprendizaje van a estar escondiendo verdaderas relaciones laborales y entonces se enfrentarán en múltiples ocasiones tanto en el plano empresarial como jurisdiccional a su resolución.

"Históricamente el Derecho del trabajo surgió como consecuencia de la libertad de contratación entre personas con desigual poder y resistencia económica conducía a distintas formas de explotación. Incluso las más abusivas e inicuas.

El legislador no pudo mantener más la ficción de una igualdad existente entre las partes del contrato de trabajo y tendió a compensar esa desigualdad económica desfavorable al trabajador con una protección jurídica favorable al trabajador.

El Derecho del trabajo responde fundamentalmente al propósito de nivelar desigualdades. Como decía Couture, "el procedimiento lógico de corregir las desigualdades es el de crear otras desigualdades" (PLA RODRIGUEZ, 1978, P.25) <sup>1</sup>

Para este autor, los principios del Derecho laboral pueden clasificarse de esta manera:

1. Principio protector, el cual se puede concretar en estas tres ideas:
  - a) In dubio pro operario;
  - b) Regla de la aplicación de la norma más favorable;
  - c) Regla de la condición más beneficiosa.
2. Principio de la irrenunciabilidad de los Derechos.
3. Principio de la continuidad de la relación laboral.
4. Principio de la primacía de la realidad
5. Principio de la razonabilidad
6. Principio de la buena fe.

<sup>1</sup> Principios de norma más favorable, condición más beneficiosa e indubio pro operario. Producto de Investigación del Departamento de Derecho Laboral - Universidad Externado de Colombia. Pg. 33-34

Esto nos lleva a recordar la connotación del principio pro homine, que ha sido acogido por la esfera internacional al momento de aplicar e interpretar un derecho fundamental, por ser una garantía para la protección y promoción del derecho.

Explican los autores de xxx "Este principio ha sido definido doctrinalmente como "un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes del ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria." En tal sentido, nos encontraríamos ante una norma que plantea para los jóvenes que acceden ya como egresados de sus respectivos estudios, a su primer empleo, sin experiencia, a una norma menos favorable que la que les aplica actualmente. Explicamos a continuación.

La ley de primer empleo, como mencionábamos, lo reconoce como trabajador, con todos sus derechos y bajo las regulaciones del código sustantivo del trabajo. El proyecto de ley 099, por otro lado, al extender la figura del contrato de aprendizaje para los jóvenes engrasados menores a 30 años, planteando su implementación tal cual se encuentra en la norma actual, estipula así que a dichos jóvenes que acceden sin experiencia a su primer empleo, se les contrate bajo dicha modalidad especial en la cual al joven no se le reconocerá su naturaleza de trabajador configurada por el Código Sustantivo del Trabajo, empezando porque no es una figura regulada por el Código Sustantivo del Trabajo y de ésta forma quedará excluido de cualquier otro de los beneficios que éstos jóvenes gozan actualmente, como cualquier otro trabajador en Colombia, así se trate de su primer empleo, todas las prestaciones y derechos reconocidos por la normatividad laboral, siendo todas estas garantías laborales a las que perderá derecho el joven trabajador que sea contratado bajo la figura del contrato de aprendizaje, ya siendo titulado, si se llega a aprobar éste proyecto de ley.

La regresividad se ve además planteada en otros escenarios como la prohibición de regresividad en relación con los derechos sociales y económicos. "La prohibición de regresividad constituye uno de los desarrollos precisos de la obligación genérica de respeto en materia de derechos sociales, respeto que comporta para el Estado el deber de abstenerse de adoptar medidas que afecten la realización de estos derechos humanos en un momento y en un territorio determinado, como sería el caso de aquellas que comporten un retroceso en el disfrute de este tipo de garantías"

El proyecto de ley en discusión estaría llevando las normas colombianas en relación con la contratación del primer empleo juvenil, hacia un plano de una norma más restrictiva y menos favorable que la existente.

**a. Proyecto de ley 099 de 2021 y la Ley de Primer empleo con respecto al Principio de favorabilidad:**

Muchos de estos principios son claramente vulnerados al plantear una norma que

**b. Connotación Discriminatoria:**

La expresión resaltada Artículo 2. Contrato de Aprendizaje Extendido. Adiciónese el artículo 30A a la ley 789 de 2002, el cual quedará así:

"Artículo 30A. Contrato de Aprendizaje Extendido. El contrato de aprendizaje extendido es una forma especial dentro del Derecho Laboral, adicional a lo establecido en la presente ley, mediante la cual una persona menor de 30 años, que no haya tenido contratación laboral previa, y se haya graduado de bachiller, técnico, tecnólogo o profesional en una institución educativa debidamente acreditada, o como operario o auxiliar del SENA, desarrolla formación práctica en una entidad o persona natural autorizada, denominada contratante formador práctico, para adquirir experiencia laboral y/o profesional, por un término que no podrá ser inferior a doce (12) meses ni superior a veinticuatro (24) meses, y por esto recibirá un apoyo de sostenimiento mensual, no inferior a un salario mínimo, que en ningún caso constituye salario. En el contrato de aprendizaje extendido no se causa el apoyo de sostenimiento mensual propio de la fase lectiva del contrato de aprendizaje tradicional."

Es ésta una expresión discriminatoria que ante una eventual revisión constitucional estaría proclive a declararse la inexequibilidad de la norma acusada por cuando somete a todos los jóvenes menores de 30 años, sin experiencia laboral previa a acceder a su primer empleo a través de un contrato de aprendizaje, mientras que, si por otro lado un egresado de dicha carrera técnica, tecnóloga o profesional tampoco haya tenido dicha contratación laboral previa post la titulación en mención, SI pueda acceder a un contrato laboral solo por el hecho de superar los 30 años a los que hace alusión la presente norma.

**c. Elementos Internacionales en relación con el factor discriminatorio de la propuesta normativa en cuestión:**

Convención Interamericana de Derechos Humanos:

Art. 1:

1. Los Estados Parte en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley

Al respecto, ha planteado la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se considere como un acto discriminatorio un a aquella diferencia que carezca de objetividad y razonabilidad.

88. El principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno. Por consiguiente, los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y de combatir las prácticas discriminatorias.<sup>2</sup>

Lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende "directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona". El principio de igualdad ante la ley y no discriminación impregna toda actuación del poder del Estado, en cualquiera de sus manifestaciones, relacionada con el respeto y garantía de los derechos humanos. (...) ya sea a nivel internacional o en su ordenamiento interno, y por actos de cualquiera de sus poderes o de terceros que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o negligencia, no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, en perjuicio de un determinado grupo de personas. (...)

Inclusive desde el nivel internacional se reconoce que cualquier actuación directa o indirecta del estado o en éste caso de alguna de las ramas del poder público como es en éste caso el legislativo, encaminada a cualquier acción en la cual se incurra en legislar de una manera diferencial para una población de determinado rango de edad y de otra forma para la otra población, más cuando en dicha premisa el grupo poblacional menor de 30 años queda sometido a menores derechos a los que tendría para una persona mayor a estos 30 años, es claro que dicha aprobación sería un claro acto de ejecución discriminatoria contra un grupo poblacional concreto, lo que iría en contravía de estos preceptos y derechos humanos de orden internacional a los que estados como Colombia se han comprometido legalmente a cumplir cabalmente.

En concordancia con ello, este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

➤ Corte IDH. Caso Átala Rifo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239:

La Corte ha señalado que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona,

<sup>2</sup> CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N.º 14: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN - Pg. 6

es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.<sup>3</sup>

Un caso además ocurrido en nuestro país, donde si bien no se debatía una discriminación debido a la edad, si se debatía una discriminación en razón de su orientación sexual. En el caso que nos ocupa tampoco tiene además una justificación legítima y proporcional ya que actualmente existe la Ley de primer empleo, como una norma que busca precisa y presuntamente la promoción o aumento de las cifras de empleo joven y en este caso sin disminuir o quitar de alguna forma los derechos laborales a los que accederían estos jóvenes trabajadores desde su calidad de primer empleo.

**4. Reforma Pensional:**

Actualmente los aprendices que se vinculan a diferentes empresas durante su proceso de formación académica bajo la modalidad de contrato de aprendizaje, no tienen derecho a que se les afilie al sistema de pensión, por cuanto el contrato de aprendizaje no es reconocido actualmente como un contrato de trabajo, no representa una vinculación laboral de ningún tipo del que pueda surgir esta obligación o así ha sido estipulado por la normatividad actual a pesar de las discusiones sobre contrato realidad que se haya dado en múltiples casos. En tal sentido, la propuesta hecha por el artículo 3 del proyecto de ley, plantea que los aprendices, aún sin tener la calidad de trabajadores, accedan a un sistema de protección social.

En esto hay que explicar cuál es verdaderamente la disertación de la central.

Los pisos de protección social concebidos por la Recomendación 202 de OIT, deben ir encaminados a la ampliación de derechos y garantías mínimas para las personas más vulnerables en el marco de la protección social, debe ir encaminado a políticas públicas que amplíen los derechos existentes, que mejore o amplíe los derechos hasta ahora reconocidos, PERO de NINGUNA forma deben ir encaminados a propender por reformas que desmejoren, reduzcan o sean regresivos de ninguna forma.

Es claro que una propuesta en la cual se otorgue la posibilidad pensional o de afiliación a riesgos laborales para los contratos de aprendizajes hoy existentes, como una forma o método de ampliación de los seguros a riesgos y a pensiones, en ese caso para jóvenes en procesos formativos, podrían comprender otra discusión, otro análisis, pero lo que nos presente dicho proyecto de ley es una reforma en la cual nos proponen una filiación a sistemas de seguridad social para los aprendices, sobre la base de extender estos sistemas de contratos para la formación a jóvenes que actualmente se vinculan mediante contratos laborales y que retrocederían con ésta norma al perder la calidad

<sup>3</sup> Cuadernillo No. 14. Pg. 51 - <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo14.pdf>

frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

Éste es precisamente el caso en el cual se encontraría inmersa la presente propuesta normativa, Proyecto de Ley 099 de 2021 en el cual se somete a un sujeto como serían todos los jóvenes hasta 30 años, recién egresados de los diferentes programas técnicos, tecnólogos o profesionales, por considerarlos inferiores en su rango de edad y no tener una contratación previa, a percibir no solo menores derechos, sino perder toda posibilidad de percibir derechos laborales en su primer empleo, diferente a la posibilidad que tiene una persona mayor de 30 años que si hubiese tenido por lo menos una vinculación laboral o los derechos que tiene un joven también menor de 30 años pero que si ha tenido por lo menos una vinculación laboral; se está indicando entonces que por su falta de experiencia, a pesar de haber culminado ya su etapa formativa y estar listo para una vinculación laboral, se le sometería por dicha falta de experiencia a la pérdida de los derechos laborales que actualmente la legislación y jurisprudencia nacional le reconocen a los jóvenes hasta los 30 años.

➤ Corte IDH. Caso Furlan y familiares Vs. Argentina. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 2464

267. Al respecto, la Corte considera que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados. [...]

➤ Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 31032 104.

La Corte Interamericana ya ha establecido que la orientación sexual y la identidad de género de las personas son categorías protegidas por la Convención. Por ello, está proscrita por la Convención cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual.

106. Con respecto a lo anterior, la Corte ha determinado que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable,

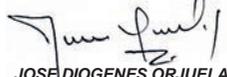
de trabajadores, así nos presenten en medio de esto una reforma pensional a los contratos de aprendizaje.

➤ UNIDAD DE MATERIA: Evidenciamos que el objeto principal del presente proyecto de ley va dirigido a la modificación de los sujetos objeto de aplicación de los contratos de aprendizaje en Colombia y aunque su artículo tercero respecto a la modificación del sistema de seguridad social en aplicación a estos contratos de aprendizaje se relaciona, debe tenerse de presente que actualmente las leyes en relación con la seguridad social y la aplicación pensional está dirigida y es aplicada a todos aquellos que tengan la calidad de trabajadores, luego una modificación como la que se configura en dicho artículo, tiene una connotación de reforma pensional, va mucho más allá de la modificación normativa de lo referente a los contratos de aprendizaje, es como si se introdujera una reforma pensional en el marco de una proyecto de ley presuntamente solo concebido para la reforma de los sujetos del contrato de aprendizaje.

➤ Es evidente que ésta norma genera una vulneración del artículo 158 de la Constitución Política por violación del principio de unidad de materia que deben tener en cuenta las leyes que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo. En primera medida se aclara que la presente demanda es apta, dado que la unidad de materia se configura como vicio sustancial, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia y por lo tanto no se cuenta el término de caducidad dispuesto en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política. En ese sentido, el artículo tercero del presente proyecto de ley trasgrede dicha unidad de materia.

Sobre el Principio de Unidad de Materia, el mismo está consagrado en el artículo 158 de la Constitución y se refiere "a que a las disposiciones de una ley deben guardar coherencia con la materia principal en la que se inserta, y en este sentido deben ser coherentes y congruentes, en tanto no se admiten disposiciones cuyos contenidos sean ajenos o inconexos con la materia que se regula". En este sentido, si bien el artículo guarda relación con la aplicabilidad dirigida a las personas beneficiarias de los contratos sindicales, la misma hace una reforma de fondo en cuanto a los sujetos que sin tener una connotación laboral pueden llegar a ser amparados por los sistemas de seguridad social hablando específicamente por los sistemas pensionales y de riesgos laborales, lo cual denota una modificación pensional que no guarda armonía temática de fondo con el presente proyecto de ley.

**5. Experiencias Internacionales:** Dentro de las principales experiencias internacionales que nos dan luces acerca de la aplicación de políticas semejantes al denominado "contrato de aprendizaje" lo cual nos dará luces también sobre la

<p>guía de aplicación que este modelo de contrato de formación debería seguir teniendo en Colombia.</p> <p><b>Contrato de Aprendizaje en Perú:</b>                  Ley N.º 28.518, Art. 5 y siguientes - mayo de 2005. El convenio de aprendizaje, es un acuerdo de voluntades, responsabilidades y obligaciones celebrado entre la empresa, el Centro de Formación Profesional y el aprendiz. Es una modalidad que se caracteriza por realizar parte del proceso formativo en las unidades productivas de las empresas, previa formación inicial y complementación en un Centro de Formación Profesional autorizado para desarrollar la actividad de formación profesional. El aprendizaje es una modalidad formativa que puede ser con predominio en la Empresa o en el Centro de Formación Profesional.</p> <p>En 2019 el país vivió un intento de reforma a los contratos de aprendizaje, precisamente semejante a la propuesta normativa que cursa a través de este proyecto. En el caso de los trabajadores peruanos, el proyecto fue aprobado, pero precisamente el debate legal dio razón a los trabajadores pues se declaró que la norma era contraria a los derechos fundamentales y parámetros constitucionales que tenían a favor los trabajadores peruanos. Uno de los argumentos esbozados por los trabajadores se basó en el tajante discriminación que la norma causaba hacia los jóvenes trabajadores menores a 29 años.</p> <p><b>Contrato de Aprendizaje en Argentina:</b>                  Ley N.º 26.390, Art. 22 y siguientes, Junio de 2008. El contrato de aprendizaje persigue la finalidad formativa de carácter teórico-práctica y deberá celebrarse por escrito entre un empleador y un joven sin empleo, de entre dieciséis y veintiocho años. Deberá contar con un plan de formación descrito con precisión en un programa adecuado al plazo de duración del contrato. A la finalizar el vínculo contractual, el empleador deberá entregar un certificado suscrito por el responsable legal de la empresa, que acredite la experiencia o especialidad adquirida por el aprendiz. No podrán ser contratados como aprendices aquellos que hayan tenido una relación laboral previa con el mismo empleador. Agotado su plazo máximo, no podrá celebrarse nuevo contrato de aprendizaje.                  Ley N.º 26.390, Art. 22 y siguientes, Junio de 2008</p> <p><b>6. El contrato de Aprendizaje y la Negociación Colectiva:</b></p> <p>Tanto en la norma vigente como en la propuesta de reforma que hace el proyecto de ley 099 de 2021 a la figura del contrato de aprendizaje en cuanto a sus destinatarios, reitera en cualquiera de los dos casos la connotación que tiene el "aporte de sostenimiento" que le entregan al trabajador, ésta figura en ningún caso tiene una calidad salarial, por el contrario, insisten en cómo el contrato de aprendizaje de ninguna forma estará regulada bajo las normas y parámetros del código sustantivo del trabajo. Pero además</p>	<p>mantiene una limitación a la regulación de estos ingresos devengados por los aprendices cuando en su artículo 30</p> <p>Art. 30.                  Literal d) <i>El apoyo del sostenimiento mensual tiene como fin garantizar el proceso de aprendizaje.</i>                  (...) <i>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.</i> Es claro que aunque no se reconozca el desempeño de los aprendices como una figura sujeta a la regulación laboral por el solo hecho de ejecutar la prestación de labores o funciones bajo una subordinación del empleador en el marco de esa respectiva actividad, éste aprendiz está ejecutando funciones en contraprestación a una remuneración que debería estar sujeta a los principios de la negociación colectiva y con ello a poder acordarse mejores condiciones o condiciones diferenciales para dicha remuneración de alguna forma. Contrario a esto, la normatividad colombiana lo prohíbe.</p> <p>Al respecto ha dicho la OIT en su última recomendación desde la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – CEACR:</p> <p><i>Constatando que no se han producido avances en la toma en cuenta de sus comentarios, la Comisión se ve obligada a recordar nuevamente que el Convenio reconoce en su artículo 4 como sujetos de la negociación colectiva a los empleadores o sus organizaciones, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, reconociendo que estas últimas presentan garantías de autonomía de las cuales podrían carecer otras formas de agrupación. Consecuentemente, la Comisión siempre ha considerado que la negociación directa entre la empresa y grupos de trabajadores sin organizar por encima de organizaciones de trabajadores cuando las mismas existen no es acorde al fomento de la negociación colectiva previsto en el artículo 4 del Convenio. Adicionalmente, con base en la situación de varios países, la Comisión ha constatado que, en la práctica, la negociación de las condiciones de trabajo y empleo por medio de grupos que no reúnen las garantías para ser considerados organizaciones de trabajadores puede ser utilizada para desalentar el ejercicio de la libertad sindical y debilitar la existencia de organizaciones de trabajadores en capacidad de defender de forma autónoma los intereses de los trabajadores durante la negociación colectiva. A la luz de lo anterior, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para que la conclusión de acuerdos colectivos con trabajadores no sindicalizados (pactos colectivos) solo sea posible en ausencia de organizaciones sindicales. La Comisión pide al Gobierno que informe de todo avance al respecto. Artículo 4. Ámbito personal de la negociación colectiva. Aprendices. En sus anteriores comentarios, la Comisión había pedido al Gobierno que tomara las medidas necesarias para garantizar que la remuneración de los aprendices no sea excluida del ámbito de la negociación colectiva por la legislación. La</i></p>
<p><i>Comisión toma nota de que el Gobierno manifiesta que: i) la Ley núm. 789 de 2002 que establece la figura del contrato de aprendizaje determina claramente que los aprendices son estudiantes y no trabajadores; ii) por consiguiente, el contrato de aprendizaje no es un contrato de trabajo sino que es un contrato especial dentro del derecho laboral sometido a sus propias normas y no a las disposiciones del CST, y iii) en su sentencia núm. C-038 de 2004, la Corte Constitucional ha considerado que los aprendices no eran trabajadores en sentido estricto y que la exclusión de sus remuneraciones del ámbito de la negociación colectiva constituía una restricción proporcionada a la obligación impuesta por la ley a que las empresas contratasen cierto número de aprendices. Observando que, según la mencionada sentencia, los aprendices pueden negociar individualmente su remuneración y recordando nuevamente que el Convenio no excluye a los aprendices de su ámbito de aplicación y que las partes en la negociación deberían por lo tanto poder decidir incluir el tema de su remuneración en sus acuerdos colectivos, la Comisión pide nuevamente al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar que la remuneración de los aprendices no sea excluida del ámbito de la negociación colectiva por la legislación.</i></p> <p><b>7. Conclusiones</b></p> <p><u>Principales impactos negativos de la figura propuesta:</u></p> <p>En los últimos años ha avanzado en América Latina un permanente intento por realizar reformas laborales que tienen como uno de sus fines principales la reducción de costos laborales para las empresas. Se suele plantear en muchas de estas reformas, que el empleo asalariado deviene de "un factor de rigidez y un obstáculo para una necesaria y permanente adecuación empresarial".</p> <p>Si de alguna forma, reformas como éstas se quisieran justificar sobre la base de que promueven o estimulan mayor contratación de jóvenes, pero lo hacen sobre la base de que el empleador tenga menos derechos económicos o menor reconocimiento de derechos laborales, hay que plantear en primera medida que esto significa condicionar a la juventud colombiana a que laboren bajo condiciones precarias o menos garantistas para que pudiesen tan siquiera acceder a un primer empleo, éste es el mensaje que un proyecto de ley como éste le plantea a la juventud colombiana.</p> <p>Extender la figura del contrato de aprendizaje a sujetos que actualmente pueden acceder a un primer empleo bajo condiciones contractualmente reconocidas bajo el marco del derecho laboral, plantea un claro retroceso en materia de derechos para los jóvenes trabajadores, una condición menos favorable, regresividad y menoscabo de derechos como el de la negociación colectiva en cuanto a su remuneración prestacional. Deberíamos plantear que no existe ningún estudio al respecto que relacione la reducción de la protección social con la generación de mayores empleos, así también lo plantea el autor en el texto Nueva Sociedad de Diego López, "En realidad, no se ha</p>	<p>demostrado hasta ahora que haya correlación directa y determinada entre el nivel de desempleo y la envergadura de la protección laboral y social. Países con alto grado de protección social exhiben bajas tasas de desempleo e inversamente, países con poca protección social reflejan tasas elevadas (Supiot 1999, p. 284)"<sup>4</sup></p> <p>En consecuencia, la Central Unitaria de Trabajadores quiere insistir en los honorables Congresistas de la República que nos encontramos ante un proyecto de ley que de continuar su trámite legislativo, nos llevaría a abordar la extensión de una figura normativa que se extendería hacia sujetos (jóvenes trabajadores) que actualmente encuentran reguladas sus condiciones laborales bajo los lineamientos del Código Sustantivo del Trabajo y que de entrar a ser incluidos en ésta figura perderían de manera regresiva todos y cada uno los derechos que ya hemos descrito. Advertir a los congresistas que estaríamos ante una eventual que en un eventual control constitucional dejaría en evidencia tres elementos claros, que se trata de una figura discriminatoria para los jóvenes colombianos menores a 30 años, se trata de una norma regresiva y menos favorable, que claramente vulnera múltiples derechos fundamentales de carácter constitucional y finalmente es una norma que claramente pretende además introducir una reforma pensional en medio de lo que presentan como una reforma meramente superficial de los contratos de aprendizaje.</p> <p>Invitamos a los Congresistas de la República a que hagan un análisis detallado sobre la inconveniencia política y legal que tiene el mencionado proyecto y puedan proceder al hundimiento de este, el cual en nada beneficia a los jóvenes trabajadores en Colombia y si causa graves perjuicios a los mismos.</p> <p>  <b>FRANCISCO MALTES TELLO</b>                  Presidente</p> <p>  <b>JOSE DIOGENES ORJUELA GARCIA</b>                  Secretario General</p> <p>  <b>LIGIA INES ALZATE ARIAS</b>                  Directora Dpto. de Asuntos Jurídicos y Legislativos</p> <p><sup>4</sup> Nueva Sociedad – Diego López <a href="https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3160_1.pdf">https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3160_1.pdf</a></p>

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veintiuno (21) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES -CUT.  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR FRANCISCO MALTES TELLO -PRESIDENTE Y OTROS .  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 99/2021 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE AMPLIA LA POBLACIÓN OBJETO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE, SE CREA EL CONTRATO DE APRENDIZAJE EXTENDIDO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** DIECISÉIS (16) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES VEINTIUNO (21) DE SEPTIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 8:41 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.  
 El Secretario,

  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
 SECRETARIO

## CONCEPTO JURÍDICO MAESTRE & HERNÁNDEZ CONSULTORÍA JURÍDICA

### SOBRE PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2021 SENADO

*por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, Septiembre de 2021

Doctora  
**MILLA PATRICIA ROMERO SOTO**  
 Honorable Senadora de la República  
 E. S. M.

**REFERENCIA:** CONCEPTO JURÍDICO SOBRE PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE AMPLIA LA POBLACIÓN OBJETO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE, SE CREA EL CONTRATO DE APRENDIZAJE EXTENDIDO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Respetada Dra. Romero:

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esta Corporación, se hace necesario emitir el concepto jurídico desde la perspectiva del Sector académico y litigioso.

#### 1. CONTENIDO Y FUNDAMENTACIÓN

La propuesta sub examine busca instaurar medidas para ampliar la posibilidad de vincular profesional, tecnólogo, técnico y bachiller mediante contrato de aprendizaje. Contrato éste que hasta la fecha solo es permitido para aquellas instituciones autorizadas que pretendan instruir a una persona en su formación teórica práctica.

De ese modo, el proyecto adiciona y modifica la ley 789 de 2002, a saber:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar el Contrato de Aprendizaje y crear el Contrato de Aprendizaje Extendido con el fin de aumentar el empleo en la población joven.

Lo dispuesto en la presente ley solo aplica para Contratos de Aprendizaje Extendido celebrados con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 2. Contrato de Aprendizaje Extendido.** Adiciónese el artículo 30A a la ley 789 de 2002, el cual quedará así:

**“Artículo 30A. Contrato de Aprendizaje Extendido.** El contrato de aprendizaje extendido es una forma especial dentro del Derecho Laboral, adicional a lo establecido en la presente ley, mediante la cual una persona menor de 30 años, que no haya tenido contratación laboral previa, y se haya graduado de bachiller, técnico, tecnólogo o profesional en una institución educativa debidamente acreditada, o como operario o auxiliar del SENA, desarrolla formación práctica en una entidad o persona natural autorizada, denominada contratante formador práctico, para adquirir experiencia laboral y/o profesional, por un término que no podrá ser inferior a doce (12) meses ni superior a veinticuatro (24) meses, y por esto recibirá un apoyo de sostenimiento mensual, no inferior a un salario mínimo, que en ningún caso constituye salario. En el contrato de aprendizaje extendido no se causa el apoyo de sostenimiento mensual propio de la fase lectiva del contrato de aprendizaje tradicional.

**Artículo 3. Aportes a la Seguridad Social.** Adiciónese el artículo 30B a la ley 789 de 2002, el cual quedará así:

(...)  
 El contratante formador práctico deberá afiliarse al aprendiz extendido a la Administradora de Riesgos Laborales. El aprendiz extendido estará afiliado al Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, el Ministerio de Salud reglamentará lo pertinente.  
 El aprendiz extendido estará afiliado al Sistema General de Pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por COLPENSIONES o la entidad que haga sus veces, el tiempo que dure el contrato de aprendizaje extendido será computado para efectos de pensión de vejez cuando adquiera los requisitos establecidos en la ley para dicha prestación en ese régimen, las contribuciones estarán definidas bajo el parámetro de cuenta notional a favor del aprendiz. Dicha entidad deberá, en cada caso concreto, cuando se reúnan los requisitos para acceder a la pensión de vejez, solicitar a la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el bono pensional correspondiente al tiempo de ejecución del contrato de aprendizaje extendido, en ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual vigente para la época de ejecución del contrato de aprendizaje extendido.

**Artículo 4. Cuotas De Contrato De Aprendizaje Extendido.** Adiciónese un parágrafo 3 al artículo 33 de la ley 789 de 2002 el cual quedará así.

Parágrafo 3. Los contratos de aprendizaje extendido de que trata esta ley, no modifican las cuotas de contratos de aprendizaje establecidas para estudiantes en formación y no se computarán para acreditar el cumplimiento de las mismas. Las personas naturales o jurídicas, podrán implementar por lo menos 1 contrato de aprendizaje extendido por cada 10 trabajadores, el cual solo podrá celebrarse por una única vez respecto de cada aprendiz extendido.

**Artículo 5. Remisión General.** En lo no regulado en esta ley serán aplicables las normas del contrato de aprendizaje tradicional, al contrato de aprendizaje extendido.

**Artículo 6. Reglamentación.** El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.

**Artículo 7. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### 2. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL CONTRATO DE APRENDIZAJE

A renglón seguido y antes de entrar a dilucidar el contenido de los articulados, se presentan algunas consideraciones previas para que sean tenidas en cuenta en los debates dentro del trámite y curso legislativo, estas se organizan en comentarios generales así:

##### 2.1. Comentarios generales.

El contrato de aprendizaje tal como lo ha definido la ley vigente es una forma especial dentro del derecho laboral sin ser un contrato de trabajo. Esto ha llevado que en muchas ocasiones se mire con recelo los derechos que con el tiempo han ganado los aprendices. Tal es el punto, que en muchas circunstancias de la realidad del contrato de aprendizaje no han tenido la protección efectiva de sus derechos laborales.

En ese sentido, es necesario, como lo pretende el proyecto legislativo aperturar desde un punto de vista proteccionista el contrato de aprendizaje. Se tiene entonces que a pesar que el contrato de aprendizaje hace parte del derecho laboral no es un contrato de trabajo muy a pesar que comparten los mismo elementos configurativos, tales como subordinación, remuneración y prestación personal del servicio y por ende todos los derechos que se desprenden de un contrato de trabajo no son aplicados al contrato de aprendizaje, dándole un incentivo al empresario para vincular personas mediante contrato de aprendizaje donde se general una relación simbiótica de desarrollo económico y profesional entre las partes.

#### 3. CONCEPTO JURÍDICO

La norma trae consigo una nueva denominación del contrato de aprendizaje y este es aquel que se pueda extender para bachilleres, técnicos, tecnólogos y profesionales sin experiencia laboral puedan ser vinculados como “aprendices” siempre y cuando tengo menos de 30 años de edad. Lo anterior nos dice que:

La norma apunta a desarrollar los parámetros establecidos en diferentes recomendaciones expedidas por la Organización internacional del Trabajo tales como:

- Derecho del Trabajo y primer Empleo
- Desarrollo económico y social
- Formas atípicas de Empleo y;
- Empleo Juvenil

Es el proyecto una propuesta de vanguardia para el primer empleo, necesariamente necesitamos salvaguardar y formalizar el primer empleo de nuestros jóvenes, establecer un límite de edad refuerza la motivación par que las empresas vinculen gente joven a la fuerza laboral del país.

El proyecto impactará económicamente el sector en forma favorable, quienes podrán contar con profesionales sin experiencia a bajo costo pero con protección a la seguridad social. En las posteridades de la emergencia sanitaria, esta medida legislativa ayudará al empresario a la bien llamada reactivación económica.

El proyecto de Ley propende por la formalización y protección legal a una forma atípica de empleo que es el contrato de aprendizaje, en el sentido que propende por la seguridad social del aprendiz, asegura un ingreso básico para satisfacer necesidades y abre el fomento empresarial para la reactivación económica.

Así las cosas el proyecto de ley que se debatirá cuenta con los requisitos de legalidad, proporcionalidad económica y conveniencia social. Por lo que considero que el proyecto de ley es favorable y esperamos sea aprobado por el Honorable Congreso.

Cordialmente



**ANDRÉS FELIPE MAESTRE LABRADA.**  
Abogado Especialista en Derecho Laboral y Relaciones Industriales.

**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintiuno (21) días del mes de septiembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

**CONCEPTO:** MAESTRE Y HERNÁNDEZ – CONSULTORÍA JURÍDICA.  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR ANDRÉS FELIPE MAESTRE LABRADA-ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO LABORAL Y RELACIONES INDUSTRIALES.  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** N° 99/2021 SENADO.  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE AMPLÍA LA POBLACIÓN OBJETO DEL CONTRATO DE APRENDIZAJE, SE CREA EL CONTRATO DE APRENDIZAJE EXTENDIDO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** CUATRO (04) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES VEINTIUNO (21) DE SEPTIEMBRE DE 2021.  
**HORA:** 10:35 A.M.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.  
El Secretario,



**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
SECRETARIO

**CONTENIDO**

Gaceta número 1282 - miércoles 22 de septiembre de 2021

**Págs.**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica la forma de elección del Fiscal General de la Nación y se dictan otras disposiciones..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público Proyecto de Ley número 097 de 2020 Cámara – 470 de 2021 Senado, por el cual se incentiva la generación de empleo verde y se dictan otras disposiciones. .... 2

Concepto jurídico Servicio Nacional de Aprendizaje al Proyecto de Ley número 99 de 2021 Senado, por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones. .... 3

Concepto jurídico Central Unitaria de Trabajadores de Colombia al Proyecto de ley número 099 de 2021 de Senado, por el cual se amplía la población objeto de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones. .... 5

Concepto jurídico maestre & hernández consultoría jurídica sobre proyecto de ley número 99 de 2021 Senado, por la cual se amplía la población objeto del contrato de aprendizaje, se crea el contrato de aprendizaje extendido y se dictan otras disposiciones..... 9