

PROYETO DE LEY N°. 135 DE 2013 SENADO

“POR LA CUAL SE FACILITA LA REALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA DE LOS ESTUDIANTES DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PAÍS”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1. La presente ley tiene por objeto facilitar la realización de la práctica administrativa, como opción de grado para los estudiantes de la ESAP, en las entidades de carácter público de los organismos del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital.

ARTICULO 2. Los estudiantes de los diferentes programas curriculares de pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, cumplan los requisitos para iniciar su opción de grado, de acuerdo a lo establecido en los reglamentos estudiantiles de los diferentes programas, podrán realizar la práctica administrativa, como opción de grado, en entidades de carácter público del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital.

PARAGRAFO: Las entidades de carácter público del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital, incluirán en sus respectivos planes de desarrollo, la vinculación de practicantes de los programas curriculares de pregrado de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. Lo anterior, se reflejará en los respectivos POAI de las entidades. La oferta de practicantes de la ESAP estará sujeta al número de practicantes disponibles por período académico.

ARTICULO 3. Para la realización de la práctica administrativa en las entidades públicas, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, adelantará los trámites administrativos necesarios, los cuales podrán incluir la celebración de convenios interadministrativos con la entidad donde sus estudiantes realizarán dicha práctica.

ARTICULO 4. Para todos los efectos académicos y administrativos, los practicantes no ocuparán cargos públicos, ni ejercerán las funciones públicas correspondientes a un cargo. La práctica administrativa estará determinada por un plan de trabajo, aprobado de común acuerdo entre el estudiante, el asesor

académico o tutor designado por la ESAP y el asesor administrativo designado por la entidad que recibe al practicante.

ARTICULO 5. La práctica administrativa que adelante el estudiante de la ESAP, tendrá como propósito formativo que los estudiantes desarrollen competencias para que éstos puedan dar resolución a problemas teóricos y prácticos de la administración pública, en el ámbito de la entidad correspondiente.

PARÁGRAFO: El tiempo de realización de la práctica administrativa, será tenido en cuenta como experiencia laboral en la hoja de vida del practicante.

ARTICULO 6. Las entidades públicas receptoras de los practicantes, podrán establecer prácticas administrativas remuneradas, para lo cual podrán establecer en sus presupuestos rubros destinados al pago de las mismas, de acuerdo a las leyes vigentes para tal fin.

ARTICULO 7. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PROYETO DE LEY N°. 135 DE 2013 SENADO

“POR LA CUAL SE FACILITA LA REALIZACIÓN DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA DE LOS ESTUDIANTES DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL PAÍS”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

En los inicios del siglo XX, la situación política y social colombiana se encontraba marcada por la lucha por el control del poder estatal entre Liberales y Conservadores, ideologías que a lo largo de nuestra historia sociopolítica han producido grandes guerras y derramamientos de sangre.

Con la muerte de Jorge Eliecer Gaitán en 1948, y la caída del Presidente Laureano Gómez en 1953 a manos del General Rojas Pinilla, se da inicio a un gobierno militar que a través de la realización de una serie de estudios, pretendió identificar las necesidades de la población colombiana y sus correspondientes soluciones.

Para la realización de dichos estudios, se invitó al país varias comisiones internacionales, como la del Gobierno Francés, país de donde es copiado el modelo de gestión aplicado en la ESAP, las misiones Kerry, Kemerer, la misión LounchinCurrier y fundaciones privadas como Ford, Kelloggs, quienes realizaron estudios de la realidad Colombiana y recomendaron adelantar procesos para modernizar el aparato estatal¹.

Mediante el plebiscito de diciembre de 1957, el pueblo colombiano modificó la Constitución para permitir la ejecución del "Frente Civil", que más tarde pasaría a llamarse "Frente Nacional", además de inaugurar el sufragio universal y establecer la carrera administrativa para funcionarios públicos².

A partir de la expedición de la Ley 19 de 1958, en su artículo 17° se crea la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, siendo inaugurada formalmente el 29 de Marzo de 1962 por el Presidente Alberto Lleras Camargo. Fue creada con el propósito de modernizar y profesionalizar la gestión pública colombiana, así como de dar autonomía a los funcionarios públicos e impedir el

¹<http://cursoinformatica1esapistas.blogspot.com/2012/06/escuela-superior-de-administracion.html>

² El Frente Nacional.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/frentenacional.htm>

botín burocrático-político característico del periodo anterior a "la violencia"; en este sentido, su creación se inserta dentro de los propósitos de paz del Frente Nacional.

Con el Decreto-Ley 2083 de 1994 y la Ley 443 de 1998³, se le otorgó el perfil de establecimiento público del orden nacional, de carácter universitario, adscrito al Departamento Administrativo de la Función Pública, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y autonomía académica de conformidad con las normas que regulan el sector educativo en general y el servicio público de la educación superior en particular⁴.

La ESAP tiene como misión la investigación, la enseñanza, la extensión y difusión en los campos del saber de la Administración Pública y del Estado. Especialmente le corresponde atender los requerimientos de formación y capacitación de los servidores públicos y la asesoría a la administración en todos sus órdenes, propendiendo por el fortalecimiento de los principios constitucionales que rigen la función administrativa⁵.

Los procesos de formación en la Escuela, se articulan desde lo Técnico Profesional hasta el Doctoral o Posdoctoral, con una formación por ciclos, donde los estudiantes pueden adelantar sus estudios de manera flexible y así ir avanzando en su programa de créditos académicos.

Los programas académicos de pregrado se han desarrollados para capacitar administradores públicos en función de la participación activa y de la construcción social de lo público y de ciudadanos con criterios de solidaridad y equidad, generando condiciones para el desarrollo de las capacidades intelectuales y humanas que les permitan definir de acuerdo con sus intereses y necesidades sociales, los ámbitos de intervención en el manejo de los asuntos públicos como gobernantes, estrategias, gestores, asesores, servidores públicos o académicos⁶.

Los programas de postgrados están orientados al perfeccionamiento y profundización en cada uno de los campos del saber de la Administración Pública, de sus áreas afines o de su aplicación. El propósito fundamental consiste en preparar talento humano con capacidad analítica, investigativa y operativa, con el fin de que el egresado aplique los conocimientos adquiridos, en el ejercicio

³ Art. 58° Ley 443 de 1998. "Por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones". Derogada por el art. 58 de la Ley 909 de 2004, con excepción de los arts. 24, 58, 81 y 82.

⁴ Art. 1° Decreto-Ley 2083 de 1994, por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.

⁵ Art. 2° Decreto-Ley 2083 de 1994, por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.

⁶ <http://www.esap.edu.co/oferta-academica/programas-de-pregrado.html>

gubernamental, institucional, de gestión pública, trabajar en grupos interdisciplinarios, abordar los problemas del desarrollo, transformación social y dar aplicabilidad a las políticas públicas del Estado⁷.

Tal como lo indicare el inciso segundo del artículo 58 de la ley 443 de 1998, aún vigente, "*La Escuela Superior de Administración Pública es el principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico, formación, perfeccionamiento, capacitación y extensión de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial.(...)*". Esta pues, en cabeza pues de la ESAP la capacitación del personal que ocupa los cargos públicos, para que pueda ejercer una buena administración de sus recursos físicos, económicos y de personal en beneficio de las entidades y de los ciudadanos en general.

En noviembre de 2013, la ESAP cumple 55 años de trabajo para el país. Se calcula que la ESAP ha producido cerca unos 27.000 egresado en toda su historia, los cuales le han servido al Estado y a la sociedad colombiana; para el segundo semestre de 2013, hay matriculados 9.155 estudiantes a nivel territorial en el programa de pregrado y 1.558 en el programa de pregrado en Bogotá. En total cerca de 10.713; estos son los estudiantes que posteriormente requieren realizar sus prácticas administrativas o profesionales.

DE LA PRÁCTICA DE LA PROFESIÓN COMO OPCIÓN DE GRADO

Desde la Constitución Nacional se estableció la libertad de escogencia de profesión u oficio, en el artículo 26 superior el cual reza: "*Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social*". Nótese entonces que dicha libertad del ejercicio de una profesión viene limitada con la exigencia de unos títulos de idoneidad que deberán ser acreditados para poder realizarla.

En cuanto a la exigencia de dichos 'títulos de idoneidad' a los que se refiere el mencionado artículo, la Corte Constitucional ha señalado en diferentes jurisprudencias como la Sentencia C-191 de 2005, "*que la potestad que otorga la Constitución al legislador es la "manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica"*". Del mismo modo se dijo en la Sentencia C-377 de 1994 que los títulos de idoneidad "*son indispensables para acreditar la preparación académica y científica que exija la ley tanto en relación con la profesión en sí misma, como en lo relativo a sus especialidades*". Al igual que en la Sentencia C- 050 de 1997 se dijo que la exigencia de los títulos de idoneidad

⁷<http://www.esap.edu.co/oferta-academica/programas-posgrado.html>

profesional por parte del Legislador *"responde, entre otras cosas, a la necesidad social de contar con una certificación académica sobre la idoneidad de sus titulares"*.

En cuanto al tema de prácticas profesionales para acceder al título profesional deseado, encontramos en nuestra legislación estos ejemplos concretos:

Por mandato legal, la Ley 50 de 1981, *"por la cual se crea el servicio social obligatorio en todo el territorio nacional"*, los egresados de medicina, odontología, microbiología, bacteriología, laboratorio clínico y enfermería con formación tecnológica o universitaria, una vez culminado su ciclo académico, tienen la obligación legal de realizar el servicio social obligatorio como requisito indispensable y previo para obtener la refrendación del correspondiente título, para vincularse a cualquier organismo del Estado y para ejercer la profesión dentro del territorio nacional⁸.

El ejercicio de la profesión de abogado, tiene una función social primigenia, como lo es, la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país. Como consecuencia de ello en el año 1999 se estatuyó la práctica de la judicatura, la cual se realiza en cumplimiento de uno de los requisitos legales para la obtención del título de abogado, como alternativo de la tesis de grado, según lo establecido por el artículo 2º de la Ley 552 de 1999.

A su particular la Corte Constitucional se ha pronunciado indicando: *"La práctica de la judicatura es entendida como la actividad jurídica que realizan los estudiantes de derecho que haya terminado las materias del pénsum académico, como requisito para obtener el título de abogado; su validez constitucional radica en la existencia de una relación inescindible entre el desempeño idóneo del abogado y la posibilidad de acceder a prácticas jurídicas que sirvan de escenario para la aplicación de los conocimientos adquiridos en las distintas asignaturas que integran el pensum correspondiente, a través del ejercicio de cargos o actividades que impliquen el desarrollo de tareas propias de la disciplina del Derecho, y su exigencia es una expresión ajustada a la Constitución de la competencia del Congreso para establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de profesiones que impliquen riesgo social. El ordenamiento ofrece diversas alternativas para el desarrollo de la práctica de judicatura pudiendo ser desarrollada de forma remunerada o ad honorem, en diversas instituciones de la Rama Judicial, Ejecutiva y del sector privado sometidas a la inspección y vigilancia de las*

⁸ Tomado del Artículo 'Servicio Social Obligatorio' del Departamento Laboral ESCARE. Revista Medico-Legal N° 3 de 2004.

<http://www.medicolegal.com.co/pdf/esp/2004/10/3/Seguro%20Social%20Obligatorio%20definitivo.pdf>

Superintendencias, o como monitor de los consultorios jurídicos a cargo de las facultades de Derecho.”⁹

Así como encontramos estas prácticas debidamente estipuladas por la ley, en cuanto a los programas académicos dados en la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, existe una opción de Trabajo de Grado conocida como ‘Práctica Profesional Dirigida’, término acuñado por el Acuerdo 023 de 2005, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, donde indica que para el desarrollo del trabajo de grado, tanto en programas de formación tecnológica como de formación profesional, y de postgrado en el nivel de Especialización, el estudiante tiene la posibilidad de elegir la ‘Práctica Profesional Dirigida’, la cual “*consiste en el desempeño profesional programado y supervisado **por la ESAP y una empresa o entidad en convenio interinstitucional**, con el fin de que el estudiante, desde un cargo o mediante funciones asignadas, tenga la oportunidad de poner en práctica y demostrar las competencias en que ha sido formado, aplicándolas sistemáticamente a la solución de un problema específico de la organización o entidad estatal o privada que desarrolle funciones de impacto público”.* (Negritas fuera de texto)¹⁰

Sin embargo, y pese a la existencia de la posibilidad de la realización de la práctica, debido a la necesidad de la realización de los convenios interadministrativos con las entidades bien sean públicas o privadas, muchos alumnos de la ESAP están viendo truncados sus aspiraciones a poder realizarlas en algunas de las entidades del Estado colombiano, ya que en la actualidad son pocas las entidades que se han tenido en cuenta para la realización de los mismos. En otros casos, dejan a la ‘autogestión’ del alumnado la presentación de cartas donde se solicitan las prácticas en algunos entes, obligando así a la entidad a que empiece el proceso para la firma de los convenios.

CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Constitución Nacional

Nuestra Constitución consagra desde su preámbulo y en su primer artículo, la salvaguarda y el respeto por los derechos fundamentales del hombre, dentro de los que encontramos:

⁹Sentencia C-749/09 Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

¹⁰ Artículo 79°, literal c) Acuerdo 023 de 2005 “Por el cual se expide el Reglamento General Estudiantil para los Programas Curriculares de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP”. DAFP

El artículo 25, que contempla el derecho al trabajo, y reza: *"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."* En esa misma dirección, el artículo 26 contempla la libertad para la escogencia de una profesión u oficio, de la siguiente manera: *"Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles."*

Encontramos en el artículo 67, de la Carta Política, en el título "De los derechos sociales, económicos y culturales", el derecho a la educación enunciado de esta manera: *"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura"*.

Se desprende del citado artículo que el derecho a la educación, al igual que otros derechos de índole constitucional, tiene implícita una función social, que se ve reflejada en las entidades encargadas de impartir la enseñanza del conocimiento de lo público, y en el alumnado que al recibir dicho conocimiento deberá recíprocamente ponerlo al servicio del Estado, cuando éste así lo requiera.

Leyes

En nuestro ordenamiento jurídico, como anteriormente lo indicamos, existen algunas normas que contemplan y regulan las prácticas profesionales como lo son:

Ley 50 de 1981, crea el Servicio Social Obligatorio, para las profesiones de Medicina, Odontología, Bacteriología y afines a áreas de la salud.

Ley 552 de 1999, crea la práctica de la judicatura como opción de grado para acceder al título de abogado.

Por otro lado, encontramos las normas afines al funcionamiento de la Escuela Superior de Administración Pública así:

Ley 19 de 1958, crea la ESAP.

Ley 443 de 1998, en su artículo 58 (aún vigente), le da el perfil de establecimiento público del orden nacional de carácter universitario y la estatuye como el principal instrumento de investigación, desarrollo científico y tecnológico, formación, perfeccionamiento, capacitación y extensión de la Administración Pública en los órdenes nacional y territorial.

Ley 1551 de 2012 en el Artículo 5, le da a los municipios el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP - en la identificación de necesidades y en la determinación de buenas prácticas administrativas y el acompañamiento gratuito en la elaboración de los estudios y análisis, cuando así lo requieran.

Decretos

En cuanto a los decretos encontramos:

Decreto-Ley 2083 de 1994, Por el cual se adecúa el estatuto básico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.

Decreto-Ley 219 de 2004, por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y se dictan otras disposiciones.

Decreto-Ley 2636 de 2005, por el cual se modifica el Decreto 219 de 2004 que reestructura la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Acuerdos

En lo concerniente a los Acuerdos expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública, con respecto a los programas ofertados por la ESAP, tenemos:

Acuerdo 03 de 1999, que en su capítulo séptimo regula los trabajos de grado de ciencias políticas y administrativas y administración pública territorial.

Acuerdo 023 de 2005, en el capítulo octavo 'De La Elaboración, Presentación Y Evaluación De Las Alternativas De Trabajos De Grado', en el artículo 79° trae las alternativas y dentro de ellas se contempla la 'Practica Profesional Dirigida'.

Acuerdo 02 de 2008, en el capítulo séptimo 'Trabajo de grado, Titulo y Grado', en el artículo 48° habla del trabajo de grado.

Acuerdo 12 de 2008, en el capítulo séptimo 'Trabajo de grado', en el artículo 35 establece como una opción de trabajo de grado la 'Practica Administrativa', para el programa de Administración Pública Territorial en modalidad presencial.

Acuerdo 13 de 2008, en el capítulo cuarto sobre el 'trabajo de grado', en el artículo 35° para el programa de Administración pública territorial (presencial), establece como una de las opciones para el trabajo de grado la 'Practica Administrativa'.

Acuerdo 15 de 2008, en el capítulo sexto 'Trabajo de grado', en el artículo 36° establece como una de las alternativas la 'Practica Administrativa' para el programa de Administración pública presencial.

OBJETIVO DEL PROYECTO.

Es de importancia destacar que este proyecto de ley pretende institucionalizar que la práctica administrativa como opción de grado dentro de la ESAP, pueda ser desarrollada dentro de cualquier ente estatal, ya sea del orden nacional, departamental, municipal y/o distrital, sin que medie la obligatoriedad de la suscripción de un convenio entre dicho ente y la Escuela Superior de Administración Pública, permitiendo así mayor facilidad a los estudiantes para la realización de las mismas.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El presente proyecto consta de cuatro (04) artículos que contemplan el objeto, dos artículos con las disposiciones especiales de que trata la ley y por último la vigencia de la misma.

COMPETENCIA LEGISLATIVA.

El reglamento interno del Congreso, la Ley 5 de 1992, indica en su artículo 6:

CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

1. **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

(...)

El artículo 140.- Iniciativa Legislativa: Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

(...)

La Sentencia **C-239 de 2010 de la Corte Constitucional**, indica sobre el tema de la competencia legislativa en torno a las profesiones u oficios de la siguiente manera:

"La competencia del legislador para intervenir en el ejercicio del derecho a escoger profesión u oficio se concreta en la posibilidad de expedir las normas sobre: (i) la identificación y reconocimiento de las profesiones; (ii) la exigencia de títulos de idoneidad; (iii) los requisitos de formación académica; (iv) la definición de las ocupaciones y oficios que, aun sin necesitar formación académica, generan riesgo social y requieren un mayor grado de injerencia estatal; y, en general, (v) el régimen jurídico que aplica al desempeño de las profesiones, dentro del cual deben incluirse, además de los principios y pautas generales y específicas, las faltas contra la ética en que puedan incurrir sus destinatarios y, correlativamente, las sanciones que cabe imponer."

"La Corte entiende que en los artículos dedicados a definir los requisitos para el ejercicio de la archivística (artículos 3, 4 y 5), el legislador no ha desbordado sus competencias constitucionales, pues en ellos simplemente establece los requisitos para el ejercicio de esta actividad lo cual, dadas las características de impacto social y de complejidad que la caracterizan, entra dentro de la órbita de sus competencias expresas, contenidas en el artículo 26 de la Carta. Además estos artículos, en sí mismos, no están directamente excluyendo a otros profesionales del ejercicio de actividades archivísticas, pues se limitan a regular la pertenencia a la profesión archivística, por lo que no incurrir en la vulneración que el Gobierno les atribuye."

IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente.

Es relevante mencionar, para el caso en concreto, que no obstante lo anterior tenemos como sustento un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa, es preciso aclarar que la iniciativa contempla que la aplicación de ésta sea progresiva en el Distrito, así:



"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento"

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda"¹¹

Por lo anterior, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto, esperando contar con su aprobación.

¹¹ www.constitucional.gov.co Sentencia C- 911 de 2007, M.P. Dr Jaime Araújo Rentería