

MEMORANDO



PARA: **EDDER HARVEY RODRÍGUEZ LAITON**
Director de Talento Humano

DE: **FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIERREZ**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Respuesta a consulta radicado I-2021-21154.

FECHA: 28 de abril de 2021

Respetado Edder:

De conformidad con su consulta del asunto, la Oficina Asesora Jurídica procederá a emitir concepto, de acuerdo con sus funciones establecidas los literales A y B¹ del artículo 8 del Decreto Distrital 330 de 2008, y en los términos del artículo 28 del CPACA, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, según el cual, por regla general, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

1. Consulta jurídica.

Previamente le precisamos que, esta Oficina Asesora Jurídica (OAJ) no resuelve casos concretos, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones ni tampoco establece responsabilidades; sino que emite conceptos jurídicos, entendidos como respuestas a consultas claras, concretas y precisas sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionado con el sector educativo.

Bajo ese entendido, su consulta ha sido sintetizada así:

“Es viable jurídicamente que la Secretaría de Educación del Distrito emita el acto administrativo que reglamente y autorice la vinculación de Auxiliares Jurídicos Ad Honórem conforme lo prevé la Ley 1322 de 2009, habida cuenta de la expedición del Acuerdo Distrital No. 805 de 2021, cuyo objeto prevé la implementación de una política para dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital y cuya reglamentación será expedida en el plazo máximo de seis (6) meses

Existe algún mecanismo al cual deba acudir la Entidad para seleccionar las Universidades que remitirán los listados de estudiantes conforme lo establece el artículo 2 de la Ley 1322 de 2009; y si igualmente se prevé algún procedimiento que establezca criterios objetivos para la selección de estudiantes.”

2. Marco jurídico.

¹ “Artículo 8º Oficina Asesora de Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora de Jurídica las siguientes:

A. Asesorar y apoyar en materia jurídica al Despacho del Secretario y demás dependencias de la SED.

B. Conceptuar sobre los asuntos de carácter jurídico que le sean consultados por las dependencias de la SED y apoyarlas en la resolución de recursos.”

- 2.1. Constitución Política de Colombia de 1991
- 2.2. Ley 552 de 1999²
- 2.3. Ley 1322 de 13 de julio de 2009³
- 2.4. Ley 2039 de julio 27 de 2020⁴
- 2.5. Ley 2043 de julio 27 de 2020⁵
- 2.6. Acuerdo Distrital 805 del 19 de febrero de 2021⁶

3. Marco jurisprudencial

- 3.1. Constitucional mediante Sentencia C-1171 de 23 de noviembre de 2004, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
- 3.2. Corte Constitucional - Sentencia C-749 de 2009 - M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

4. Análisis jurídico.

Para responder las consultas se analizarán los siguientes temas: i) Auxiliar jurídico ad honorem ii) Judicatura en una entidad pública de la Rama ejecutiva iii) Acuerdo Distrital 805 de 2021 iv) Conclusiones.

4.1 Auxiliar jurídico ad honorem

Se entiende por Auxiliar jurídico ad honorem, aquel estudiante de una facultad de derecho oficialmente reconocida que haya cursado y aprobado satisfactoriamente las materias que integran el plan de estudios y que de manera voluntaria realiza actividades de naturaleza jurídica en una entidad como requisito para optar por el título de abogado, sin percibir remuneración alguna.

La Judicatura ha sido entendida por la jurisprudencia constitucional como *“la actividad jurídica que realizan los estudiantes de derecho que hayan terminado las materias del pensum 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”*.⁷

La judicatura como alternativa para optar por el título de abogado tiene fundamento en el Artículo 20 de la Ley 552 de 1999, el cual dispone:

“ARTÍCULO 2º. *El estudiante que haya terminado las materias del pensum académico antes de la entrada en vigencia de la presente ley, elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura.”*

² Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998.

³ Por la cual se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, territorial y sus representaciones en el exterior.

⁴ Por la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por medio del cual se establece una política de dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital de Bogotá.

⁷ Corte Constitucional - Sentencia C'749 de 2009 - M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Por su parte, Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo PSAA10-543 del 14 de diciembre de 2010, en su artículo tercero señaló:

"Artículo tercero: Objetivo. La judicatura se realizará bajo alguna de las tres modalidades, que son: (a) en calidad de Ad-Honorem en las entidades previamente autorizadas por la Ley, (b) en el desempeño de un cargo remunerado ya sea en entidades del Estado o personas jurídicas de derecho privado de conformidad con las normas legales vigentes y, (c) en el ejercicio de la profesión con licencia temporal con buena reputación moral y buen crédito".

En relación con la judicatura remunerada, el artículo 21 del Acuerdo No. 60 del 24 de mayo de 1990 emanado de la Junta Directiva del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES, aprobado por el Decreto 1221 de 1990; entre los requisitos para obtener el título profesional de abogado, contempla

"ARTÍCULO 21. Para obtener el título profesional de abogado deberán cumplirse los siguientes requisitos concurrentes: 3. Haber elaborado monografía que sea aprobada, igual que el examen de sustentación de la misma o haber desempeñado, con Posterioridad a la terminación de los estudios, durante un (1) año continuo o discontinuo uno de los cargos previstos en las disposiciones pertinentes...".

Conforme a lo expuesto, la persona que haya terminado el pensum académico podrá acceder a la judicatura como uno de los requisitos para obtener el título de Abogado, ya sea ad honorem o con carácter remunerado, en las condiciones anteriormente indicadas.

Con la expedición de la Ley 1322 de 2009, se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva, observando que quien preste este servicio, no recibirá remuneración ni tendrá vinculación laboral con el Estado, veamos:

"Artículo 1°. Autorízase la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, en los niveles central y descentralizado, así como en sus representaciones en el exterior. Quien preste este servicio no recibirá remuneración alguna, ni tendrá vinculación laboral con el Estado."

Artículo 2°. A iniciativa del Ministro o jefe de la respectiva entidad, las facultades de derecho de las universidades reconocidas oficialmente, remitirán los listados correspondientes de los estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, puedan ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honorem en el correspondiente organismo o entidad.

Parágrafo. Las Facultades de Derecho de las universidades reconocidas oficialmente, mantendrán listados de estudiantes que, de acuerdo con los méritos académicos, deban ser tenidos en cuenta para la escogencia como auxiliares jurídicos ad honorem por las entidades interesadas.

Artículo 3°. La prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem que se autoriza por medio de la presente ley es de dedicación exclusiva, se ejercerá de tiempo completo durante nueve (9) meses, y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, en reemplazo de la tesis de grado.

Artículo 4°. Quienes ingresen como auxiliares jurídicos ad honorem desempeñarán funciones en las áreas de naturaleza jurídica que conforme a las actividades de cada dependencia les asignen los respectivos jefes como superiores inmediatos.

Conforme a la citada normativa, el servicio de auxiliar jurídico ad honorem, se encuentra dirigido a estudiantes del programa de derecho, pertenecientes a instituciones de educación superior

debidamente reconocidas y acreditadas por las autoridades correspondientes y servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, en reemplazo de la tesis de grado.

En ese sentido, el servicio de auxiliar jurídico ad honorem es de naturaleza académica, por consiguiente, no constituye un contrato de trabajo ni genera vínculo laboral, en este caso con la Secretaría de Educación del Distrito, teniendo en cuenta que la actividad que los estudiantes desarrollan, constituye un requisito académico exigido por la institución educativa.

De igual manera, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1171 de 23 de noviembre de 2004, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, determino:

“Concluye la Corte que la creación del cargo de auxiliar ad honorem en la Procuraduría General de la Nación, y la asignación de la categoría de servidor público a quienes lo desempeñan, no contraría lo dispuesto en la Carta Política, en la medida en que (a) el Legislador tiene la potestad constitucional de establecer nuevas categorías de servidores públicos distintas a las que expresamente menciona la Constitución, y (b) no desconoce la Carta Política el establecimiento de cargos públicos ad honorem, menos cuando por intermedio de la prestación de estos servicios se satisfacen intereses generales, se contribuye al adecuado desempeño de la función de control disciplinario, y además se consolida la formación de quienes los prestan –ya que esta es una de las finalidades de la norma bajo estudio: permitir que se cumpla con el requisito de judicatura para acceder al título de abogado, desempeñando funciones de apoyo no remuneradas en la Procuraduría General de la Nación-.

Por lo tanto, es compatible con la Carta Política que el Legislador disponga la existencia de formas de vinculación al servicio público que no implican una relación de tipo laboral, en ejercicio de las funciones que expresamente le reconoció el Constituyente.”

Con fundamento en la normativa anteriormente citada, cada entidad en particular y de acuerdo con sus necesidades reglamenta la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem y la judicatura remunerada, en sus respectivas dependencias, lo cual generalmente recae en la dependencia de Talento Humano.

4.2 Judicatura en una entidad pública de la Rama ejecutiva.

La Ley [1322](#) de 2009 autorizó la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem en los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, en los niveles central y descentralizado, que servirá como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado.

Los judicantes ad honorem deben ser escogidos de listados integrados con estudiantes seleccionados por méritos académicos, remitidos por las facultades de Derecho de las universidades oficialmente reconocidas, a solicitud efectuada por iniciativa del jefe de la entidad pública interesada.

Para la prestación del servicio de los judicantes ad honorem, la entidad pública no requiere la celebración de convenios o contratos interadministrativos con la Universidades que cuenten con las facultades de derecho, sino que una vez el Director de Talento Humano de la entidad tenga determinado el número de judicantes que necesita la entidad, conforme lo solicitado en el caso de consulta por la Oficina de Control Interno Disciplinario, se solicitará a las diferentes facultades de derecho de la ciudad, los listados de los estudiantes que de acuerdo con los méritos académicos, puedan ser tenidos en cuenta para el proceso de selección.

Recibido el listado por parte de las universidades, serán seleccionados aquellos estudiantes que se consideren idóneos para desempeñar las actividades requeridas, conforme al proceso que para ello estableció la entidad.

Como se estableció en el capítulo anterior, el servicio de auxiliar jurídico ad honorem que autoriza la Ley 1322 de 2009 es de dedicación exclusiva y tiempo completo durante nueve (9) meses.

Así mismo, de acuerdo con la citada norma quienes prestan el servicio de auxiliar jurídico ad honorem, tienen las mismas responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos del respectivo organismo o entidad, para todos los efectos legales.

El desempeño de funciones debe ser en áreas de naturaleza jurídica que conforme a las actividades de cada dependencia les asignen los respectivos jefes como superiores inmediatos, quienes realizarán trimestralmente la evaluación del desempeño del judicante y expedirán la certificación dejando constancia de la prestación del servicio, especificando el tiempo laborado y las tareas ejecutadas.

Igualmente, la prestación del servicio de auxiliar jurídico ad honorem está autorizada por la Ley 1322 de 2009, sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales que regulan otras modalidades de judicatura ad honorem.

Entonces, de conformidad con lo señalado en la Ley 1322 de 2009, la judicatura ad honorem que se realice en entidades públicas de la rama ejecutiva, tiene las siguientes características:

- No existe vinculación laboral.
- La prestación de este servicio no es remunerada.
- Dedicación exclusiva.
- Tiempo completo según horario de la entidad pública.
- La práctica es por nueve (9) meses.
- Desempeñan funciones en las áreas de naturaleza jurídica.

En este orden de ideas, conforme lo señalado en la Ley 1322 de 2009, quien preste este servicio no recibe remuneración alguna y sobre todo, no tiene una vinculación laboral con el Estado, es decir, con el ingreso de un judicante ad honorem mediante resolución no se está generando una carga salarial ni prestacional al no tener un vínculo laboral, pero si se debe afiliarse a la ARL. Por lo cual, en la Resolución que se expida para la vinculación de los judicantes debe quedar debidamente establecidas las características de este servicio.

El numeral 2.4 del artículo 2.2.4.2.3.4. del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015, Sector Trabajo, ordena a las entidades públicas y privadas a afiliarse y pagar los aportes correspondientes al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas que realizarán las prácticas ad honorem como requisito para obtener el título profesional, sin perjuicio de los acuerdos que entre la institución de educación superior y la entidad se hayan suscrito sobre el particular. Para el pago de los aportes se deberá contar con la respectiva apropiación presupuestal.

El Acuerdo Distrital No. 805 del 19 de febrero del 2021⁸ tiene como finalidad dignificar, organizar y unificar la prestación de las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud, tanto en el Distrito Capital como en el Consejo de Bogotá.

⁸ *Por medio del cual se establece una política de dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital de Bogotá.*

La Administración Distrital, dentro de los seis (6) meses al 21 de febrero de 2021, fecha en que éste entró en vigencia el Acuerdo, diseñará e implementará una política de dignificación de las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud, subsidiadas en todas las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital. La Administración Distrital publicará en un único sitio web, el listado completo de prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud, ofrecidas por todas las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital.

Una de las innovaciones que trae este acuerdo, es el auxilio de que las entidades Distritales entregarán a los practicantes, observando que esta se efectuará de manera progresiva y atendiendo al principio de sostenibilidad fiscal, de cada entidad. Aquí es importante destacar que se debe incluir en el presupuesto para el año 2022 los recursos para garantizar un subsidio de sostenimiento a los estudiantes.

Así mismo, en el marco de la reactivación económica, las entidades del Distrito Capital podrán otorgar plazas para prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud en la modalidad de trabajo en casa tras coyuntura del coronavirus COVID 19.

Igualmente, la vinculación de los estudiantes se caracteriza por ser un proceso participativo y meritocrático con designación paritaria de hombres y mujeres.

Conclusiones.

1. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1322 de 2009, los auxiliares jurídicos ad honorem deben ser escogidos de listados integrados con estudiantes seleccionados por méritos académicos, remitidos por las facultades de Derecho de las universidades oficialmente reconocidas, a solicitud efectuada por iniciativa del jefe de la entidad pública interesada y no percibirán remuneración alguna.
2. Por su parte, el Acuerdo Distrital No. 805 del 19 de febrero del 2021 tiene como finalidad dignificar, organizar y unificar la prestación las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud, y prevé un subsidio de sostenimiento para realizarlas, tanto en el Distrito Capital como en el Concejo de Bogotá.
3. A partir del 21 de febrero de 2021, la Administración Distrital, tiene seis (6) meses para adoptar la política de dignificación de las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud, subsidiadas en todas las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital.
4. Adicionalmente, la administración distrital deberá publicar en una página web la oferta unificada de prácticas laborales, pasantías, judicatura y relación de docencia de servicio en el área de la salud, de todas las entidades del nivel central y descentralizado del Distrito Capital.
5. La vinculación de los practicantes, pasantes, judicantes y/ o docentes del servicio en el área de salud a las entidades del Distrito se hará a través de un proceso participativo y basado en el mérito.

Respuestas a la consulta.

Pregunta: Es viable jurídicamente que la Secretaría de Educación del Distrito emita el acto administrativo que reglamente y autorice la vinculación de Auxiliares Jurídicos Ad Honorem conforme lo prevé la Ley 1322 de 2009, habida cuenta de la expedición del Acuerdo Distrital 805 de 2021, cuyo objeto prevé la implementación de una política para dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital y cuya reglamentación será expedida en el plazo máximo de seis (6) meses

Respuesta:

Sobre el particular, es importante precisar que, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Distrital 805 de 2021 la administración distrital debe expedir previamente la política de dignificación de las prácticas laborales, pasantías, judicatura o relación de docencia de servicio en el área de la salud.

Adicionalmente se debe tener en cuenta que, el citado Acuerdo Distrital en su artículo 3º establece el reconocimiento de un subsidio de sostenimiento, de tal manera que el término “ad honórem” no aplicaría, toda vez que la norma que nos ocupa contempla un tipo de remuneración contrario a lo señalado en la Ley 1322 de 2009 que en su artículo 1º consagra que quien preste el servicio de auxiliar jurídico ad honorem, “no recibirá remuneración alguna ..”, ni tendrá vinculación laboral con el Estado”.

Así las cosas, según lo indicado en el párrafo del artículo 3º del citado acuerdo distrital, cada entidad distrital deberá contemplar, dentro de su presupuesto, recursos necesarios para garantizar el subsidio de sostenimiento, de conformidad con la normativa vigente y los criterios de sostenibilidad financiera que apliquen.

Sea del caso advertir que, la iniciativa del Concejo de Bogotá fue puesta en consideración de la administración distrital, a través de sus diferentes entidades, entre ellas la Secretaría Distrital de Educación cuya revisión y aval desde la perspectiva técnica fue realizada por la Subsecretaría de Gestión Institucional y desde la perspectiva jurídica por parte de ésta Oficina, concluyendo su viabilidad condicionada a algunas modificaciones que fueron efectuadas por los Concejales ponentes y aprobadas en los debates surtidos. En tal sentido, el pronunciamiento de la administración distrital sobre tal iniciativa fue avalarlo, dando lugar a su aprobación y posterior sanción, materializado en la expedición del Acuerdo Distrital 805 de 2021.

De conformidad con lo anterior, se sugiere que la decisión que tome su Despacho tenga en cuenta esa consideración, en el sentido de guardar coherencia con la decisión de la administración distrital de dar cumplimiento a lo dispuesto en la iniciativa promovida por el Concejo de Bogotá, materializada en la expedición del mencionado Acuerdo Distrital, que incluye dentro de ésta política de dignificación el ejercicio de la judicatura.

Pregunta: Existe algún mecanismo al cual deba acudir la Entidad para seleccionar las Universidades que remitirán los listados de estudiantes conforme lo establece el artículo 2 de la Ley 1322 de 2009; y si igualmente se prevé algún procedimiento que establezca criterios objetivos para la selección de estudiantes.

Respuesta:

El párrafo 2º del artículo 5º de la Ley 2043 de 2020 señala que, dentro de las etapas y términos de la convocatoria pública de selección para realización de prácticas por parte de las entidades públicas deben prevalecer los principios de objetividad, imparcialidad y meritocracia, para suplir las plazas disponibles con practicantes idóneos. Teniendo en cuenta además, priorizar a las mujeres que cumplan los requisitos y a las personas en condiciones de discapacidad.

En similar sentido, el Acuerdo Distrital 805 de 2021 contempla que el proceso participativo de vinculación debe basarse en el mérito, el cual estará a cargo de cada una de las entidades, cuya selección se hará de forma paritaria entre hombres y mujeres y con un enfoque diferencial.

Bajo este entendido, la política de dignificación de las prácticas laborales en el Distrito Capital, debe enmarcarse en las normas antes señaladas, al momento de definir los criterios de selección y vinculación de los practicantes, pasantes, judicantes y docentes de servicio en el área de salud.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud.

Finalmente, recuerde que puede consultar los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en la página web de la Secretaría de Educación del Distrito <http://www.educacionbogota.edu.co>, siguiendo la ruta: *Nuestra entidad / Normatividad / Conceptos Oficina Jurídica/ Conceptos emitidos por la OAJ*

Cordialmente,

Original firmado por
FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIÉRREZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Revisó: María Camila Cótamo Jaimes – Abogada Oficina Asesora Jurídica
Elaboró: Angela Fernández Marín- Profesional especializado