



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 782

Bogotá, D. C., jueves, 6 de junio de 2024

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 300 DE 2024 SENADO -123 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., 4 de junio de 2024

Señora  
**Martha Peralta Epiyü**  
Presidenta  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

Señor  
**Praxere José Ospino Rey**  
Secretario  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para Segundo debate al Proyecto de Ley No. 300 Senado - 123 de 2023 Cámara "Por Medio Del Cual Se Crea El Certificado De Responsabilidad Étnica Empresarial Y Se Dictan Otras Disposiciones"

Cumpliendo con la designación y las instrucciones dispuestas por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate de Senado (Tercero en su trámite) al Proyecto de Ley No. 300 Senado - 123 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones".

Del Senador,

**OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  
Senador de la República  
Ponente Único

Contenido

#### Tabla de contenido

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY .....	3
II. TRAMITE LEGISLATIVO .....	3
III. MARCO JURIDICO .....	4
A) Disposiciones constitucionales.....	4
B) Convenios y Declaraciones internacionales.....	5
IV. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.....	6
V. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA.....	6
VI. Derecho al trabajo.....	8
VII. MARCO INTERNACIONAL.....	10
i. Organización de Naciones Unidas – ONU.....	10
ii. Organización de los Estados Americanos - OEA.....	13
iii. Defensoría del Pueblo – Colombia .....	14
VIII. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.....	14
IX. Procedencia de la Consulta Previa.....	15
X. ANALISIS SOBRE IMPACTO FISCAL.....	20
XI. CONSIDERACIONES FINALES .....	21
XII. CONFLICTOS DE INTERÉS .....	21
XIII. PROPOSICIÓN .....	26

<p>I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente proyecto fue presentando en las legislaturas 2018-2019 y 2020-2021, pero debido a que los tiempos no fueron suficientes, fue archivado de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 en el mes de junio del año 2022.</p> <p>Así mismo, el proyecto fue presentando en la legislatura 2021-2022, asignándole el número 250 de 2021 Cámara y 382 de 2022 Senado, la cual, alcanzo dos (2) debates en la Cámara de Representantes y un debate en la comisión séptima del Senado de la República, lamentablemente no alcanza a surtir su último debate debido a que los tiempos no fueron suficientes, fue archivado de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 en el mes de junio del año 2023.</p> <p>La versión que se pone a discusión de los miembros del Congreso de la República ha sido construida para una mejor armonización con la legislación existente, aplicando las mejoras surgidas de cada debate, tanto en las discusiones de Cámara de Representantes, como el debate de Senado de la República, así como con los diferentes conceptos emitidos por las entidades que aportaron sus comentarios y recomendaciones en la discusión de la propuesta, y los diversos requerimientos brindados por las comunidades e instituciones que confluyen en la creación del certificado de responsabilidad étnica empresarial.</p> <p>II. TRAMITE LEGISLATIVO</p> <p>El presente proyecto fue radicado en la Cámara de Representantes el 9 de agosto de 2023, apareciendo como autores H.R Astrid Sánchez Montes De Oca , H.R. Gersel Luis Pérez Altamiranda , H.R. Karen Astrith Manrique Olarte , H.R. James Hermenegildo Mosquera Torres , H.R.Jorge Alejandro Ocampo Giraldo , H.R.Orlando Castillo Advincola , H.R.Miguel Abraham Polo Polo , H.R.Ana Paola García Soto , H.R.Heraclito Landínez Suárez , H.R.Marelen Castillo Torres , H.R.Jorge Méndez Hernández , H.R.Luis Alberto Albán Urbano , H.R.Carlos Felipe Quintero Ovalle y H.R.Jorge Eliécer Tamayo Marulanda. Tanto para su primer debate en Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes como en la plenaria fue designada como ponente la Representante Betsy Judith Pérez Arango de partido Cambio Radical.</p> <p>La Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes designó como ponente del proyecto de ley No. 123 de 2023 a la HHRR Betsy Judith Pérez Arango el día veinte (20) de septiembre de 2023 radicó ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia.</p>	<p>El veintiuno (21) de febrero de 2024, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes aprobó por unanimidad el proyecto de ley de la referencia.</p> <p>El proyecto de ley de la referencia, fue aprobado por unanimidad en segundo debate el veintiuno (21) de mayo de 2024, en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.</p> <p>En su trámite en el Senado, la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional se me designo como ponente único mediante el oficio CSP-CS-0807-2024.</p> <p>III. MARCO JURIDICO</p> <p>El presente proyecto cuenta con un antecedente que fue uno de los artículos del proyecto de Ley estatutaria número 125 de 2012 Senado, presentado por el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo, proyecto que fue archivado en primer debate. De otra parte, este nuevo proyecto de ley se fundamenta en normas constitucionales y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad. A continuación, algunas de dichas prescripciones:</p> <p>A) Disposiciones constitucionales.</p> <p>Preámbulo de la Constitución Política: Invoco la Constitución Nacional como el principal referente jurídico que nos motiva a presentar esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de su mandato.</p> <p>“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”.</p> <p>Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida</p>
<p>económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p> <p>Artículo 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.</p> <p>B) Convenios y Declaraciones internacionales.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>Declaración universal de derechos humanos. ONU, 1948.</b> “(…) Artículo 21. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.</li> <li><b>Pacto internacional de derechos civiles y políticos. ONU, 1966.</b> “(…)Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: (...) c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.</li> <li><b>Convención americana de derechos humanos (San José de Costa Rica):</b> “(…) Artículo 23. Derechos políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:(...) c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</li> <li><b>Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU, 1965:</b> “(…) Artículo 2º. (...) 2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”.</li> <li><b>Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial. Durban (Sudáfrica). 2001.</b> Programa de Acción aceptado por Colombia: “(…) Párrafo 108: Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la</li> </ol>	<p><i>xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros.</i></p> <p>IV. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La presente iniciativa legislativa busca crear el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, con el fin de incentivar la vinculación en las empresas de población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación.</p> <p>El proyecto de ley está integrado por cuatro (4) artículos:</p> <p>Artículo 1 – Creación del certificado de responsabilidad étnica empresarial Artículo 2 – Incentivos Artículo 3 – Plazo Artículo 4 – Vigencia</p> <p>V. POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA</p> <p>VI.</p> <p>De conformidad con el Censo 2005, la población que se autoreconoció en las categorías afrocolombiana, negra, raizal y palenquera son 4.311.757 de personas, es decir, el 10,6% del total de la población del país. Valor porcentual éste que investigadores como Gustavo de Roux consideran inexacto, pues según sus palabras “el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de esta población en los datos censales. Esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana”. Otros investigadores<sup>1</sup> (Agudelo, sin fecha; Sánchez y García 2006), con base en trabajos de Urrea, Ramírez y Viáfara (2001) y de Barbary, Urrea (2004), estiman la población afrocolombiana entre el 18% y 22% del total de la población del país.</p> <p>De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV, elaborado por el DANE en el año 2018 y actualizado en el mes de agosto del año 2022, se identificaron 2.982.224 personas que se auto reconocen como miembros de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cifra que equivaldría al 9,34% de la población total nacional para el año 2018. Pese a esto, la cifra anterior se encuentra en fase de actualización</p> <p><sup>1</sup> Citados en Cartilla “Recomendaciones Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana”, Pagina. 10.</p>

por parte del DANE, debido a una orden generada por parte de la Corte Constitucional en vista de la Sentencia T 276 2020, puesto que, se disminuyó la población afrodescendiente en un 30.8% en comparación con el Censo realizado en el año 2005. Por lo anterior, en la estructuración y creación del presente proyecto de ley se utilizarán los datos referentes y registrados en el Censo realizado en el año 2005.

Además del subregistro, la población afrocolombiana históricamente ha sido víctima de exclusión y discriminación (abierta y soterrada), barreras con las que sistemáticamente se le ha impedido el avance, como colectividad étnica, hacia el desarrollo social, político y económico.

Sobre este particular, el informe final de la Comisión Intersectorial para el Avance de la Población Afrocolombiana<sup>2</sup> nos muestra los siguientes indicadores de bienestar de esta población, comparados con la no afro, así:

		Afrocolombiano	No afrocolombiano
EDUCACIÓN	ANALFABETISMO	11.7%	7.0%
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (HOMBRES)	6.9	8.1
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (MUJERES)	6.4	8.2
POBREZA	NBI	53.7%	42.2%
	POBREZA	9.5%	7.4%
MERCADO LABORAL	TASA DE DESEMPLEO	6.3	3.4
	TASA DE OCUPACIÓN	40.4%	44.3%
DESPLAZAMIENTO	INTENSIDAD DESPLAZAMIENTO (PROMEDIO 2000 - 2002)	6.31%	3.42%
	MIGRACIÓN	6.78	3.74

<sup>2</sup> Creado mediante el Decreto 4181 de 2007.

	PORVIOLENCIA		
SALUD	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (PROMEDIO 2001 - 2006)	23.5	16.6

Así mismo, estudios realizados por la Organización Afrocolombiana de Derechos Humanos CIMARRON, informan que:

1. El ingreso per cápita promedio de los(as) afrocolombianos(as) se aproxima a los 500 dólares anuales, frente a un promedio nacional superior a los 1500 dólares.
2. El 75% de la población afro del país recibe salarios inferiores al mínimo legal de vida, se ubica en un 20% por debajo del promedio nacional. La calidad de la educación secundaria que recibe la juventud afrocolombiana es inferior en un 40%, al compararla con el promedio nacional.
3. En los departamentos del Pacífico colombiano, de cada 100 jóvenes afro que terminan la secundaria, solo 2 ingresan a la educación superior.
4. Aproximadamente el 85% de la población afrocolombiana vive en condiciones de pobreza y marginalidad, sin acceso a todos los servicios públicos básicos.

VII. Derecho al trabajo

De conformidad con el estudio realizado por la Agencia de Información Laboral de la Escuela Nacional Sindical<sup>3</sup>, en el sector formal de la economía los trabajadores afro están ubicados en niveles inferiores, así su calificación profesional esté a la par de los demás, o incluso superiores en algunos casos. Reciben ingresos más bajos y trabajan más horas extras sin recibir compensación legal. Y para las mujeres es recurrente el desconocimiento de derechos fundamentales en el trabajo, y se presenta mayor vulneración en el tema de la maternidad y el embarazo. Un dato muy indicativo, es que en los negros tienda a ser más alta la satisfacción con el trabajo que tienen, lo mismo que el temor a perderlo.

<sup>3</sup> <http://ail.ens.org.co/noticias/la-poblacion-afrocolombiana-sufre-mayor-deficit-trabajo-decente-exclusion-laboral/>

De acuerdo a Barco y Caicedo, el 39,8% de la población afro consultada para su estudio pertenece al estrato socioeconómico 2, seguido por un 27,3% con un estrato 3. Sin embargo, la población afro no supera el 1% en ubicarse en el estrato 5.<sup>4</sup>

En este mismo estudio se presenta que la población afro se desempeña en su mayoría en el trabajo como obrero o empleado, de acuerdo a Barco y Caicedo, esto representa un 68% de la población afro. No obstante, se evidencia en este estudio que el 89% se encuentra en un trabajo permanente y es bajo el porcentaje de un empleo estacional.<sup>5</sup>

Es de destacar que la población afro se desempeña en su mayoría en el sector terciario de la economía, es decir, en la prestación de servicios y en menor medida en actividades del sector primario, con una dedicación de 25 a 48 horas semanales, de acuerdo a Barco y Caicedo.

Dentro de la caracterización socioeconómica de la población afrodescendiente, se identifica que, a pesar de presentar movilidad social y ascenso en estratos socioeconómicos, la población afro no tiene aún acceso a garantías laborales y en comparación con la población en general sigue siendo muy reducido su ingreso campo laboral, en especial, a otros sectores diferentes al sector primario. Es entonces que sigue existiendo una brecha de ingresos y de generación de empleo para la comunidad afro del país.

En este sentido, la discriminación de la población afrodescendiente se hace presente dentro de los escenarios laborales, esto se evidencia, de acuerdo a la investigación realizada por Barco y Caicedo, que los salarios y los tipos de contratos se hacen de manera diferenciada para una persona reconocida como afrodescendiente. Además, se pone en evidencia comentarios discriminatorios, sesgos racistas e insultos por su color de piel.

“En el campo de la informalidad, las condiciones laborales de los y las trabajadoras afros son aún más preocupantes, con indicadores profundos de precariedad laboral. Hay una generalizada inexistencia de condiciones de seguridad social, una marcada desprotección en salud y pensiones, un desolador panorama en materia de ingresos, nivel educativo, número de hijos, composición de los hogares, lugares habitacionales, zonas de residencia y maltrato social”.<sup>6</sup>

Gran parte de los trabajadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y sin mayores expectativas para superar ese estado. Son los destinatarios del mayor número de agresiones, tratamientos discriminatorios en instituciones oficiales (policía, hospitales, espacio público,

<sup>4</sup> Barco, Hemer & Caicedo, Luis. (2023). Población Afrodescendiente en Colombia: Principio de Igualdad de Oportunidades en Materia Laboral. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar. 7. 10250-10279. 10.37811/cl\_rcm.v7i5.8621.

<sup>5</sup> Ibid, pág 10256

<sup>6</sup> Correa Montoya, G., Pérez Álvarez, A., Viveros Bermúdez, V. H., Morales, M. E., Floréz Acosta, J. H., Tangarife, C. L., & Bedoya, F. (2009-2010). Precario pero con trabajo ¡otros están peor!: déficit de trabajo decente en la población afrocolombiana Cartagena, Buenaventura, Cali y Medellín.

entre otros), habitan en barrios y lugares marginados sin garantías de servicios públicos, infraestructura y movilidad. Además de este preocupante panorama se observa una tendencia sociocultural a naturalizar la informalidad como su condición connatal, con incrementos significativos en programas asistenciales y escasas preocupación políticas para construir estrategias de incorporación laboral en escenarios formales.

“Un punto neurálgico en la persistencia de las condiciones de exclusión y pobreza es la alta cantidad de personas que reciben un salario mínimo o menos (65%). Situación alarmante, pues muchas de ellas son personas cabeza de hogar, cuyo precario ingreso escasamente posibilita garantías para el bienestar humano”.<sup>7</sup>

Un elevado porcentaje de los afro que trabajan en la economía informal no tiene vacaciones pagadas (94,7%), ni prima de navidad (94,7%), ni derecho a cesantías (96,6%). El 69% de ellos manifiestan el deseo de cambiar de trabajo. En el caso de las mujeres, aparte de la falta de prestaciones legales, el 89,6% de las embarazadas no tuvo licencia remunerada.<sup>8</sup>

Al indagar los temas relacionados con la seguridad social, se halló que el 83,2% está afiliado a salud, frente al 16,8% que no tiene afiliación; situación preocupante porque de estos últimos un 32% no estuvo afiliado en los últimos dos años, e incluso más. El 62% está en el régimen subsidiado, el 18,5% pertenece al régimen contributivo bajo la modalidad de beneficiario, y sólo el 18,5% participa como cotizante del régimen contributivo.<sup>9</sup>

Finalmente, las cifras expuestas a lo largo de este apartado evidencian la necesidad de mejorar las condiciones de ingresos e incremento para la población afro, quienes en razón de sesgos y discriminación racial se ven afectadas en conseguir condiciones dignas laborales.

VIII. MARCO INTERNACIONAL

i. Organización de Naciones Unidas – ONU

La Organización de Naciones Unidas el veintitrés (23) de diciembre de 2013, recordando la resolución 52/111, de 12 de diciembre de 1997, en la que decidió convocar la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y sus resoluciones 56/266, de 27 de marzo de 2002, 57/195, de 18 de diciembre de 2002, 58/160, de 22 de diciembre de 2003, 59/177, de 20 de diciembre de 2004, y 60/144, de 16 de diciembre de 2005, que orientaron el seguimiento general de la Conferencia Mundial y la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, genero la

<sup>7</sup> Comunicaciones CUT. (2010, octubre 20). Panorama de conflictos laborales en la Costa Atlántica.


<sup>8</sup> Ibid, pág 23.

<sup>9</sup> Ibid, pág. 26

<p>Resolución 68/237 por medio de la cual, proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes en la cual indicó (ONU, 2013).</p> <p><i>“Reiterando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y tienen la capacidad de contribuir de manera constructiva al desarrollo y bienestar de la sociedad, y que todas las doctrinas de superioridad racial son científicamente falsas, moralmente condenables, socialmente injustas y peligrosas y deben rechazarse, al igual que las teorías con que se pretende determinar la existencia de distintas razas humanas, Reconociendo los esfuerzos realizados y las iniciativas emprendidas por los Estados para prohibir la discriminación y la segregación y promover el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos,</i></p> <p><i>Poniendo de relieve que, a pesar de la labor llevada a cabo a este respecto, millones de seres humanos siguen siendo víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, incluidas sus manifestaciones contemporáneas, algunas de las cuales adoptan formas violentas,</i></p> <p><i>Poniendo de relieve también su resolución 64/169, de 18 de diciembre de 2009, en la que proclamó 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes,</i></p> <p><i>Recordando sus resoluciones 3057 (XXVIII), de 2 de noviembre de 1973, 38/14, de 22 de noviembre de 1983, y 48/91, de 20 de diciembre de 1993, en las que proclamó los tres Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, y consciente de que sus objetivos todavía no se han alcanzado,</i></p> <p><i>Subrayando su resolución 67/155, de 20 de diciembre de 2012, en la que solicitó al Presidente de la Asamblea General que, en consulta con los Estados Miembros, los programas y organizaciones competentes de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, pusiera en marcha un proceso preparatorio de carácter oficioso y consultivo que condujera a la proclamación, en 2013, del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”,</i></p> <p><i>Recordando el párrafo 61 de su resolución 66/144, de 19 de diciembre de 2011, en la que alentaba al Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes a que formulase un programa de acción, con tema incluido, para su aprobación por el Consejo de Derechos Humanos, y a este respecto, tomando nota de la resolución 21/33 del Consejo, de 28 de septiembre de 2012, en la que el Consejo acogió con agrado el proyecto de programa de acción para el Decenio de los Afrodescendientes y decidió remitirlo a la Asamblea General, con miras a su aprobación, (ONU, 2013)”</i></p> <p>Por medio de la cual, la Organización de Naciones Unidas:</p>	<p><i>“1. Proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comenzará el 1 de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”, que se inaugurará de forma oficial inmediatamente después del debate general del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General;</i></p> <p><i>2. Solicita al Presidente de la Asamblea General, por conducto del facilitador, que siga celebrando consultas con los Estados miembros de la Asamblea General y otros interesados, con miras a elaborar un programa para la aplicación del Decenio Internacional, basándose en el proyecto de programa elaborado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que se ultimarán y aprobarán durante el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea y a más tardar el 30 de junio de 2014;</i></p> <p><i>3. Pide que se asigne financiación previsible con cargo al presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas para la aplicación efectiva del programa de acción y las actividades que se realicen en el marco del Decenio Internacional. (Subrayado y negrilla fuera texto)” (ONU, 2013)</i></p> <p>Aproximadamente doscientos (200) millones de personas, que se identifican a sí mismos como afrodescendientes viven en América, y muchos millones más viven en otras partes del mundo, lejos del continente africano. Sea porque son descendientes de las víctimas de la trata transatlántica de esclavos o porque han migrado en años recientes, estableciendo que sean uno de los grupos con el mayor índice de pobreza, y marginalidad a nivel mundial (OEA, 2016). De acuerdo con numerosas investigaciones realizadas por organismos internacionales y nacionales, se evidencia que las comunidades y población afrodescendiente aún tienen un acceso limitado a servicios de educación y salud de calidad, vivienda y seguridad social.</p> <p>En múltiples situaciones, su entorno sigue siendo en gran medida invisible, y no se han reconocido de manera suficiente los esfuerzos realizados por la población afrodescendiente en la obtención de reparación por su condición actual. Frecuentemente son objeto de discriminación en la administración de justicia, se enfrentan a tasas alarmantes de violencia policial, así como a la aplicación de perfiles delictivos en función de color de piel o raza (ONU, 2013).</p> <p>La población afrodescendiente sufre múltiples formas de discriminación por otros motivos conexos, como la edad, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen social, el patrimonio, la discapacidad, el nacimiento u otra condición. Sumado a esto, también se puede evidenciar que, los niveles de participación en política son bajos, tanto a la hora de ejercer el voto como en el ejercicio de cargos políticos (OEA, 2016).</p> <p>La promoción y protección de los derechos humanos de los afrodescendientes se ha convertido y deber ser un tema de vital interés tanto para las Naciones Unidas, y Organización</p>
<p>de Estados Americanos, como para el Estado Colombiano. Razón por la cual, la Declaración y el Programa de Acción de Durban reconoció que los afrodescendientes fueron víctimas de tragedias atroces como la esclavitud, trata de esclavos, colonialismo, y que continúan sufriendo las consecuencias de estas acciones hoy en día (ONU, 2013).</p> <p>El proceso de Durban exaltó la imagen de los afrodescendientes y favoreció que se hicieran avances sustanciales en la promoción y protección de sus derechos como resultado de las medidas concretas adoptadas por los Estados, las Naciones Unidas, otros órganos internacionales y regionales y la sociedad civil. Lamentablemente, “pese a los avances mencionados, el racismo y la discriminación, tanto directos como indirectos, tanto de facto como de jure, siguen manifestándose en la desigualdad y las desventajas” (ONU, 2013).</p> <p>ii. Organización de los Estados Americanos - OEA</p> <p>En su Asamblea General de 2016, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas desde el año 2016, al año 2025, reconociendo con ello que este colectivo presente en el continente es descendiente de millones de africanos que fueron esclavizados y transportados a la fuerza como parte de la inhumana trata transatlántica de esclavos entre los siglos XV y XIX (OEA, 2016).</p> <p>En el Plan de Acción se esboza una serie de actividades clave encaminadas a fomentar una mayor conciencia de la situación que afrontan las y los afrodescendientes en las Américas y garantizar su plena participación de la vida social, económica y política. El plan contiene además el mandato de conmemorar cada año el Día Internacional de Recuerdo de las Víctimas de la Esclavitud y la Trata Transatlántica de Esclavos. En vista de lo anterior, en el mes de febrero del año 2018, los Estados Miembros adoptaron una resolución mediante la cual, se estableció la Semana Interamericana de las y los Afrodescendientes en las Américas, para con ello inmortalizar el legado de la esclavitud y la trata de esclavos, así como sus consecuencias en la vida de los afrodescendientes y, al mismo tiempo, promover que haya un mayor conocimiento y respeto de la diversidad del patrimonio y cultura afrodescendientes y sus aportes al desarrollo de la sociedad (OEA, 2016).</p> <p>Conforme al espíritu de esa resolución y como una forma de celebrar el Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas, la OEA generó la tarea de realzar la influencia de los afrodescendientes en la formación de nuestras sociedades, presentando a reconocidas figuras que a lo largo de la historia se han destacado por sus aportaciones en el campo de las artes, la cultura, los deportes, la política, los derechos humanos y la ciencia, tanto en el ámbito nacional como continental, y que a través de su trabajo han contribuido a sus naciones y a la región (OEA, 2016).</p> <p>Esta celebración tiene lugar en el marco de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la que se proclamó el período comprendido entre 2015 y 2024 como</p>	<p>el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, “citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad” (OEA, 2016).</p> <p>iii. Defensoría del Pueblo – Colombia</p> <p>La Defensoría del Pueblo colombiano en el año 2022 formuló un Informe en el que se evidencia como el racismo se ha convertido en un fenómeno universal, del que, lastimosamente ningún Estado escapa, en este informe se valora la necesidad de empezar a discutir de forma global sobre “el racismo, la discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes”, en Colombia y en el mundo, este informe fue titulado: “Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo” (Pueblo, 2022), muestra un panorama analítico de la situación de “racismo y la discriminación racial, y aporta elementos con miras a favorecer la adopción de políticas públicas tendientes a su superación”, y se enfatiza en la importancia de medidas que permitan reparar las injusticias del pasado mediante la utilización de acciones afirmativas (Pueblo, 2022).</p> <p>Como se observa a nivel mundial se buscan generar políticas públicas que permitan aportar al reconocimiento, perdón y la reparación de los afrodescendientes, este hecho surgió desde el año 2001 en el marco de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo realizada en Durban, Sudáfrica, la cual, estuvo antecedida por cinco Conferencias Regionales, en las que los hijos de las víctimas que sobrevivieron a la trata tras atlántica de seres humanos y sus migraciones posteriores, que hoy se asientan en Colombia, estuvieron presentes (Pueblo, 2022).</p> <p>Los gestos de reconocimiento, perdón y reparación son una muestra sincera y fundamental de la humanización de quienes han sufrido abusos en el pasado y del resarcimiento de su valor humano, su dignidad, y su autoestima (ONU, 2013). Estos gestos de humanización son cada vez más frecuentes en diferentes países, puesto que la verdad permite dejar un registro abierto del pasado, e informa a la comunidad sobre la naturaleza y el alcance de las injusticias acaecidas en el pasado, contribuyendo a la reconciliación de los grupos étnicos, esta situación se destaca en el Informe Defensorial, y presenta varias experiencias emblemáticas a nivel mundial, que pueden y deben inspirar a Colombia (Pueblo, 2022).</p> <p>IX. CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO</p> <p>El MINISTERIO DEL TRABAJO a solicitud de la ponente, emitió concepto el cual fue allegado al correo electrónico institucional el día 7 de marzo del año 2024.</p>

<p>Dicha cartera ministerial conceptuó favorablemente sobre esta iniciativa señalando textualmente lo siguiente:</p> <p>“El Ministerio del Trabajo brinda concepto favorable a la iniciativa legislativa, conforme se encuentra acorde con los postulados de generación de empleo y empleabilidad derivados de la promoción de incentivos a favor de la inclusión laboral de personas que se identifiquen como integrantes de comunidades étnicas. Este postulado de inclusión desde el principio constitucional de igualdad y no discriminación resulta acorde con los principios que motivan la regulación derivada del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, y el Proyecto de ley No. 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 192 de 2023 Cámara y con el Proyecto de Ley 256 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”, que en la actualidad se debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes”.</p> <p>Adicionalmente, planteó unas modificaciones al texto del Proyecto de ley, las cuales fueron acogidas y se enuncian en el pliego de modificaciones que se encuentra en el punto 11 de esta ponencia.</p> <p>X. Procedencia de la Consulta Previa.</p> <p>Tratándose específicamente de medidas administrativas o legislativas de carácter general, la Corte Constitucional se ha ocupado a través de su jurisprudencia de fijar los criterios de procedencia, elementos y alcance del derecho a la Consulta Previa, destacándose los siguientes pronunciamientos:</p> <p>“Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que las afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente.” (Resaltado fuera de texto original)</p> <p>Más adelante expresa, la trascendencia de la denominada afectación directa, como criterio fundamental de procedencia de la Consulta previa, destacando que cuando la medida legislativa resulta de carácter general, esto es, cuando sus efectos se derivan a todos los ciudadanos por igual, incluidas las comunidades étnicas, no será necesario realizar el proceso consultivo en palabras de esta Corporación:</p>	<p>“Para el caso particular de las medidas legislativas, la consulta se predica sólo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar directamente los intereses de las comunidades, por lo que, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, no están sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que si interfirieran esos intereses.” (Resaltado y subraya fuera de texto original). “(...)</p> <p>“En armonía con estas consideraciones, el deber de consulta previa respecto de medidas legislativas, resulta jurídicamente exigible cuando las mismas afecten directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Ello sucede cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos. (Resaltado y subraya fuera de texto original)</p> <p>“Por ende, no existirá deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada. (Resaltado y subraya fuera de texto original).</p> <p>“Así, de acuerdo con el precedente constitucional estudiado en esta sentencia, para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Como se señaló en la sentencia C-030/08, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT. (Resaltado fuera de texto original).</p> <p>Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, se adelanta en cada caso concreto. Sin embargo, en sentencia C-366 de 20116, la Corte Constitucional identificó algunas materias que deben ser objeto de consulta previa. Veamos:</p> <p>“En ese orden de ideas, las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa. Ello en el entendido que la definición de la identidad de las comunidades diferenciadas está estrechamente vinculada con la relación que estas tienen con la tierra y la manera particular como la conciben, completamente distinta de la comprensión patrimonial y de aprovechamiento económico, propia de la práctica social mayoritaria. A esta materia se suman otras, esta vez relacionadas con la protección del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades</p>
<p>indígenas y afrodescendientes. Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C.P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los mismos. Esto último según lo regulado por el parágrafo del artículo 330 C.P. el cual prevé que dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas. Por ende, en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades. (Resaltado fuera de texto original).</p> <p>Posteriormente, la Corte Constitucional, ratificó los elementos que determinan la procedencia de la Consulta Previa de decisiones administrativas de carácter general o proyectos de ley, en los siguientes términos:</p> <p>“Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte, de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas decisiones legislativas o administrativas que afecten directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que</p> <p>(i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad; y (ii) la omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera prima facie la inexistencia de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicio que, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no haga parte del procedimiento de formación de la ley. (Resaltado fuera de texto original).</p> <p>Más recientemente la Corte Constitucional expresó, que “el criterio de afectación directa que determina la obligatoriedad de la consulta hace referencia a un posible impacto sobre la autonomía, diversidad e idiosincrasia de la comunidad étnica o tribal. La Corte ha calificado como eventos de afectación directa las medidas que resulten virtualmente nocivas o que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos” (Resaltado fuera de texto original)</p>	<p>De acuerdo con los precedentes jurisprudenciales en cita, el análisis de la procedencia o no de la consulta de medidas administrativas o legislativas, se hace observando los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La decisión administrativa o legislativa debe ser susceptible de afectar directamente los intereses de las comunidades étnicas. Para efectos de la consulta Previa, se entiende que hay afectación directa cuando:             <ol style="list-style-type: none"> <li>Se regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT.</li> <li>El proyecto normativo refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que,</li> <li>La regulación tenga una incidencia verificable en la conformación de su identidad.</li> <li>Las medidas que resulten virtualmente nocivas.</li> <li>Medidas que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos.</li> </ol> </li> <li>No están sujetas al deber de consulta las medidas administrativas o legislativas de carácter general, cuando:             <ol style="list-style-type: none"> <li>Las mismas afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales.</li> <li>La medida no se predique de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y,</li> <li>El asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.</li> </ol> </li> </ol> <p>Así mismo, será exigible el deber de consulta en todos aquellos casos en los que el contenido de las medidas administrativas o legislativas se refiera específicamente a los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.</li> <li>La conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas.</li> <li>Aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas.</li> <li>Explotación de recursos naturales en los territorios de las comunidades étnicas.</li> </ul> <p>Teniendo en cuenta el carácter fundamental del derecho a la Consulta Previa, así como su exigibilidad del mismo frente a medidas administrativas o legislativas de carácter general, se hace necesario analizar el proyecto de ley sin perder de vista las consideraciones precedentes.</p> <p>D. Análisis del proyecto de ley</p>

<p>La medida puesta a consideración tiene como justificación y finalidad:</p> <p>“(…) pretende crear el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral”.</p> <p>Así mismo, en el cuerpo normativo del proyecto de ley se identifica el desarrollo de los siguientes ejes temáticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, que será otorgado por el Ministerio de Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.</li> </ul> <p>Dicho certificado generará un indicador positivo para las personas jurídicas que deseen contratar con el estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conmina al Ministerio de Trabajo a expedir los criterios, requisitos y procedimientos para el otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.</li> <li>• Otorga incentivos a las personas jurídicas que cuenten con el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, tales como puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelante el estado.</li> <li>• Establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y el Departamento de Planeación Nacional deberán reglamentar a través de decreto el proceso de puntuación adicional para los procesos de selección contractual.</li> <li>• Establece disposiciones para la verificación de los requisitos que dan lugar al Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial en el transcurso del tiempo.</li> </ul> <p>En consecuencia, desarrollado el análisis jurisprudencial y fáctico para la iniciativa legislativa se puede concluir que el mismo no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa, bajo las siguientes consideraciones:</p> <p>1. Del análisis de la iniciativa legislativa en mención no se evidencia ninguna disposición directa y específica que regule, desarrolle, limite o imponga situaciones o hechos que en específico comprometan la integridad étnica y cultural de los colectivos étnicos.</p> <p>Por el contrario, es una iniciativa que busca establecer medidas que repercutan en la vinculación de personas étnicas a la fuerza de trabajo del sector productivo en sus niveles de</p>	<p>dirección, supervisión y operación, lo cual repercute en el mejoramiento de su calidad de vida.</p> <p>2. La medida no regula el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.</p> <p>3. No es una medida que comprometa directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos.</p> <p>4. No es una disposición que reglamente preceptos establecido en el Convenio 169 de la OIT o sus normas reglamentarias.</p> <p>5. En consecuencia, Proyecto de ley “Por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones.” No es una norma que genere una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de los colectivos étnicos.</p> <p style="text-align: center;"><b>XI. ANALISIS SOBRE IMPACTO FISCAL</b></p> <p>De conformidad con lo previsto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, el cual contempla expresamente:</p> <p>“Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.</p> <p>Me corresponde como ponente, realizar el análisis enunciado previamente.</p> <p>De esta manera, y analizando el articulado de este proyecto de ley el cual propone la creación de un Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.</p>
<p>Considero, que, con la creación de este certificado, no se está generando erogaciones o gasto público que generen impacto fiscal, como podrían ser gastos de funcionamiento o similares, adicionalmente, la creación de dicho certificado no contraviene en medida alguna el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>Por otro lado, el proyecto de ley también generaría incentivos, pero dichos incentivos no serían desde ningún punto de vista de carácter económicos o financieros, son incentivos correspondientes a brindar puntajes adicionales a las empresas que vinculen personal de estos grupos étnicos, para participar en procesos de contratación con el estado, lo cual considero una medida inclusiva y garantista.</p> <p>Por lo anterior, considero que esta iniciativa no genera impacto fiscal ni contraviene el marco fiscal de mediano plazo.</p> <p style="text-align: center;"><b>XII. CONSIDERACIONES FINALES</b></p> <p>Pongo en consideración de la Honorable Comisión Séptima Constitucional permanente del Senado de la Republica esta iniciativa, con el ánimo de promover un papel positivo de las empresas respecto a las acciones afirmativas que debemos llevar a cabo en pro de la étnica del país.</p> <p>Las iniciativas legislativas en favor de las comunidades étnicas, históricamente han sido frenadas en el Congreso de la República y espero que en esta oportunidad no suceda lo mismo, sino que, por el contrario, el debate se enriquezca y la reflexión profunda y seria de nuestros colegas de como resultado la aprobación de una herramienta legislativa que ayude a promover la vinculación laboral y el trabajo de las comunidades étnicas del país.</p> <p>En Colombia, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política. Es deber del Estado adoptar medidas en la legislación para garantizar a los trabajadores de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera una protección eficaz en materia laboral, de condiciones de empleo y de contratación; debe hacer todo lo posible por evitar cualquier discriminación relacionada con el acceso al empleo, con la remuneración no equivalente al trabajo realizado.</p> <p>Con el trámite y aprobación de este proyecto, buscamos la realización de una acción afirmativa en pro de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros, que conlleve su inclusión en las esferas del poder en el país, evitando actos aislados de discriminación.</p>	<p style="text-align: center;"><b>XIII. CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto de ley y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, el presente proyecto ley estatutaria no configura en principio un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, pues es un proyecto que no versa sobre derechos u obligaciones particulares.</p> <p>Constitución Política de 1991</p> <p>El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.</p> <p>De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.</li> <li>(ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.</li> <li>(iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.</li> <li>(iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.</li> <li>(v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.</li> </ol> <p>En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016- 00291-01(P1), sentencia del 30 de junio de 2017).</p> <p>De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto. La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:</p>

<p>El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.<sup>a</sup> de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].</p> <p>Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.</p> <p>Ley 5 de 1992</p> <p>“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. &lt;Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p>	<p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992”.</p> <p>Frete al Proyecto de Ley, se considera que para el presente proyecto de ley no se genera conflictos de intereses. Lo anterior, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.</p>
<p>XIV. PROPOSICIÓN</p> <p>De acuerdo con las consideraciones anteriores, propongo a la plenaria de la Honorable Cámara de Representante dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 300 de 2024 Senado, “Por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones”</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Ponente Único</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA TERCER DEBATE</p> <p>PROYECTO DE LEY N° No. 300 SENADO - 123 DE 2023 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial. Créese el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que dentro de su personal contraten, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral. El certificado de responsabilidad étnica será un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, sin desconocimiento de los principios y regulaciones que rigen la contratación estatal y la objetividad en los procesos de selección.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro del año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo expedirá los criterios y procedimientos para la acreditación de los requisitos para el otorgamiento de dicho certificado.</p> <p>Parágrafo 2°. Para acreditar que el personal que sea vinculado mediante contrato de trabajo pertenece a población étnica se tendrá en cuenta el certificado de registro o autocenso de la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior tratándose de población indígena y Rom; el certificado de auto reconocimiento o autodeterminación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior para estas poblaciones; y la tarjeta de control de circulación y residencia (“OCCRE”) para la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Parágrafo 3°. En aquellos departamentos donde el porcentaje de las poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales palenqueras, Rom o gitanas sea inferior al 10% del censo total poblacional, el porcentaje de personal vinculado a la fuerza laboral de las empresas que deseen acceder al certificado de responsabilidad étnica empresarial será el mismo que corresponda al porcentaje de población de dichas comunidades étnicas que se hayan autorreconocido como tal, de acuerdo al último censo del DANE.</p> <p>Parágrafo 4°. Las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, podrán convalidar el porcentaje descrito en el presente artículo, incluyendo la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana que ya se encuentre vinculada laboralmente; en caso que esta población vinculada no alcance el porcentaje requerido para obtener el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, se deberá demostrar el porcentaje restante por medio</p>

de nuevos contratos laborales, que vinculen la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, sin disminuir la planta promedio de personal de la entidad.

Artículo 2°. Incentivos. Las empresas, las uniones temporales y/o los consorcios que tengan vigente el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, tendrán un puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelanten con el Estado, sin desconocimiento de los principios y regulaciones que rigen la contratación estatal y la objetividad en los procesos de selección.

El Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial vigente constituirá un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios que deseen contratar con el Estado. En ese caso, respecto del puntaje establecido para la evaluación de las ofertas en los procesos de selección objetiva, la Entidad Estatal concederá un puntaje adicional si el proponente acredita el número de personas contratadas, de conformidad con lo señalado en el certificado expedido por el Ministerio de Trabajo.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de mínima cuantía, selección abreviada de menor cuantía, licitación pública, y concurso de méritos, para las empresas que en su planta de personal tengan a la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en los términos establecidos en el artículo 1° de la presente ley, vinculadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas.

Parágrafo 2°. Las entidades estatales a través de los supervisores o interventores del contrato según corresponda, deberán verificar, durante la ejecución del contrato, que los proponentes que resultaron adjudicatarios mantienen en su planta de personal el número de trabajadores, mujeres y jóvenes, pertenecientes a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, que dieron lugar al otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

El contratista deberá aportar a la entidad estatal contratante la documentación que así lo demuestre. Dicha verificación se hará con el certificado que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo y la entidad estatal contratante verificará su vigencia, de conformidad con la normativa aplicable.

El certificado presentado por el contratista deberá encontrarse vigente durante la totalidad del plazo de ejecución del contrato estatal. La reducción del número de trabajadores acreditados para obtener el puntaje adicional constituye un incumplimiento parcial del contrato por parte del contratista, y dará lugar a las consecuencias del incumplimiento previstas en el contrato y en las normas aplicables, a menos que este demuestre la justa causa del despido del trabajador. El procedimiento para la declaratoria de incumplimiento deberá adelantarse con observancia de los postulados del debido proceso, en aplicación de los

principios que rigen la actividad contractual teniendo presente los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional tendrá un término de seis (6) meses para reglamentar lo consagrado en el presente artículo.

Artículo 3°. Las medidas y beneficios consagrados en la presente ley tendrán un plazo de vigencia de diez (10) años, contados a partir del otorgamiento del certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, durante su vigencia, que en todo caso, deberá ser actualizado y renovado cada año.

Parágrafo. Dentro del año (1) posterior a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Trabajo expedirá los criterios, procedimientos y requisitos para renovación o prórroga del certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA**  
Senador de la República  
Ponente Único

Comisión Séptima Constitucional Permanente

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., el día 5 del mes de junio del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

**CONCEPTO:** Viceministerio de Educación Superior  
**REFRENDADO POR:** Alejandro Álvarez Gallego  
**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 007 de 2023 Senado  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR LA CUAL SE ORGANIZA EL SERVICIO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  
**NÚMERO DE FOLIOS:** 5  
**RECIBIDO EL DÍA:** 4 de junio de 2024  
**HORA:** 12:50 P.M.

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

El Secretario,

**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
Secretario General Comisión Séptima  
Senado de la República



# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 341 DE 2023 SENADO, 244 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se promueve el ingreso y cambio de categoría a la carrera de oficial en la Policía Nacional de Colombia.

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.



Radicado: 2-2024-030900  
Bogotá D.C., 6 de junio de 2024 11:05

Honorable Senador  
**IVAN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8—68, Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.,

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 341 de 2023 Senado, 244 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se promueve el ingreso y cambio de categoría a la carrera de oficial en la Policía Nacional de Colombia".

Radicado entrada  
No. Expediente 24198/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta, en atención a la solicitud de estudio de impacto fiscal elevada por los Honorables Senadores, Inti Raúl Asprilla Reyes y Gloria Inés Flórez Schneider, dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley de iniciativa congresional, tiene por objeto, según su artículo 1 "promover el ingreso a la categoría de oficial en la Policía Nacional de Colombia, a través de la implementación de medidas que brinden oportunidades tanto para el ingreso de aspirantes, como para el cambio de categoría de los miembros del Nivel Ejecutivo y patrulleros de policía". Para su consecución, la iniciativa en su artículo 3, dispone lo siguiente:

**"Artículo 3. Gratuidad del ingreso a la carrera de oficial.** El Gobierno nacional, en el término de un año, se encargará de determinar un sistema de gratuidad para el ingreso a la carrera de oficial de la Policía Nacional y para el cambio de categoría de patrullero y de Nivel Ejecutivo a la de oficial de las personas que pertenezcan a los estratos 1, 2 y 3 y zonas apartadas de frontera.

**Parágrafo 1.** Los gastos extracurriculares que garanticen la permanencia de la persona no incorporada que pertenezca a los sectores poblacionales descritos, que aspira por primera vez a ser oficial, estarán sujetos a becas y financiamiento estatal. (Subraya fuera del texto)

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

**Parágrafo 2.** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Defensa en coordinación con el Ministerio de Educación y el ICETEX, tendrá un año contado a partir de la expedición de la presente ley para reglamentar lo expuesto."

En aras de estimar el impacto fiscal de esta propuesta, de conformidad con la información suministrada por la Dirección de Educación Policial de la Policía Nacional, el costo total por alumno es de **\$45,6 millones**, por una sola vez dado que el curso de formación de oficial de Policía dura tres años. Si se tiene en cuenta la totalidad de estudiantes del nivel de oficiales autorizado mediante el Decreto 0254 de 4 de marzo de 2024<sup>2</sup>, correspondiente a 1.070 personas (máximo a financiar), el monto a financiar anual sería de **\$16.266,7 millones**, como se detalla a continuación:

Concepto	Cifras en millones de Pesos		
	Costo total del programa por Persona	Costo de 1070 Uniformados por 3 años	Costo anual
Matrícula	31,3	33.512,4	11.170,8
Inscripción, derechos de grado y Prueba Saber	0,7	750,1	250,0
Dotación y Computador	13,6	14.537,6	4.845,9
<b>Total</b>	<b>45,6</b>	<b>48.800,1</b>	<b>16.266,7</b>

Sin embargo, en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía, se encuentran previstos recursos para atender la política de gratuidad de la matrícula para los estudiantes que pertenecen al SISBÉN, así:

Recursos contemplados para gratuidad en la matrícula	
Sisbén (70% de los estudiantes)	7.819,6
<b>Total IMPACTO FISCAL</b>	<b>8.447,1</b>

Fuente: Dirección de educación Policial.

Considerando lo anterior, el impacto fiscal de la iniciativa sería de **\$8.447,1 millones**, costo que puede ser asumido dentro del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Defensa y Policía, siempre y cuando sean priorizados e incluidos en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Defensa y Policía.

<sup>2</sup> Por la cual se modifica la planta de Oficiales, Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Patrulleros de Policía, Auxiliares y Estudiantes de las Escuelas de Formación de la Policía Nacional

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto, y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Igualmente, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en los términos de disciplina fiscal, legal y constitucional vigentes.


Atentamente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público  
DGPPN/OAJ

Con copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de Representantes

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2023 SENADO

*por el cual se organiza el servicio público de la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá</p> <p>Doctor <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Secretario Comisión Séptima Senado de la República Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;"><b>Referencia:</b> Concepto al proyecto de ley No. 007 de 2023 Senado</p> <p>Respetado Doctor Ospino, reciba un cordial saludo.</p> <p>Con toda atención, me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto del proyecto de ley No. 007 de 2023 Senado <i>"Por el cual se organiza el servicio público de la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p>Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO</b> Viceministro de Educación Superior</p> <p>Copia: <u>Autores:</u> H.S. NORMA HURTADO SÁNCHEZ, JULIO ALBERTO ELÍAS VIDAL, JUAN FELIPE LEMOS URIBE, NICOLÁS ALBEIRO ECHVERRÍ ALVARÁN, H.R. TERESA ENRIQUÉZ ROSERO, HERNANDO GUIDA PONCE, ALEXANDER GUARÍN SILVA, VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO, JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA, MILENE JARAIVA DÍAZ, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA, ÁLVARO HENRY MONEDERO RIVERA, ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA, DIEGO FERNANDO CAICEDO, ANA PAOLA GARCÍA SOTO.</p> <p>Copia: <u>Ponente:</u> H.S. NORMA HURTADO SÁNCHEZ</p>	<p style="text-align: center;"><b>Concepto al Proyecto de ley No. 07 de 2023 Senado</b> <i>"Por el cual se organiza el servicio público de la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones"</i>.</p> <p><b>Objeto y motivación</b></p> <p>La iniciativa tiene por objeto dictar disposiciones con relación a la organización y funcionamiento del servicio público del Subsistema de Formación para el Trabajo; definir y regular los oferentes de la formación, las modalidades y niveles de formación, su sistema de calidad y los entes reguladores de la misma, y de esta forma lograr el reposicionamiento salarial y social del trabajador particular o servidor público.</p> <p>Para los autores, es necesario crear un marco regulatorio claro y transparente que fortalezca la formación para el trabajo, que sea fácilmente identificable por el sector productivo y la sociedad en general y que se traduzca en mayor pertenencia educativa en el mercado laboral.</p> <p><b>i. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS</b></p> <p>Con fundamento en las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, y en virtud del análisis realizado sobre la iniciativa objeto de consideración, el Ministerio de Educación Nacional emite el presente concepto, en los siguientes términos:</p> <p>El Sistema Nacional de Cualificaciones fue creado en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 y ratificado en el artículo 81 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 <i>"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'"</i>. En estos dos artículos se hace referencia a las vías de cualificación: la educativa, el subsistema de la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP).</p> <p>A partir de lo anterior, y atendiendo lo mencionado en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, se reglamentó el subsistema de la formación para el trabajo a través del Decreto 1650 de 2021. Si bien este subsistema está en cabeza del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional participa en su regulación, tal como sucedió en el decreto mencionado, que fue suscrito por dichas carteras de manera conjunta.</p> <p>Ahora bien, realizando una revisión del texto en particular se evidencia que una gran parte del Decreto 1650 de 2021 se encuentra inmerso en este proyecto de ley. Por ejemplo, el alcance de la ley (artículo 2) reproduce lo que se indica en el ámbito de aplicación del decreto vigente (artículo 2.2.6.9.2.1). Adicionalmente, llama la atención que el parágrafo 1 de dicho artículo en el proyecto de ley corresponde en gran medida al artículo 2 de la Ley 1064 de 2006, relacionada con la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH). Asimismo, el parágrafo 2 del artículo 2 del proyecto de ley refleja el mismo texto del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1064 de 2006.</p> <p>En ese orden de ideas, es necesario advertir que en esta iniciativa legislativa se propone equiparar el subsistema de formación para el trabajo (del sector trabajo) con la educación para el trabajo y el desarrollo humano (del sector educativo). Adicionalmente, cuando se hace</p>
<p>referencia a que este subsistema "hace parte integral del servicio público educativo y no podrá ser discriminado", inmediatamente están transfiriendo al sector educativo este subsistema, mismo que en la actualidad hace parte del sector trabajo.</p> <p>Sobre el particular es importante indicar que en Colombia de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994 y la Ley 30 de 1992, se reconocen los siguientes tipos de educación: (i) la Educación Formal, (ii) La Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano - ETDH y, (iii) la Educación Informal.</p> <p>El Subsistema de Formación para el Trabajo creado mediante el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 modificado por el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo, hace parte del Sistema Nacional de Cualificaciones como una vía de cualificación creada para estructurar los diversos niveles de complejidad. De acuerdo con las necesidades del sector productivo, empresarial y social. Este tipo de formación puede ser ofertado por el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA –, las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – IETDH – y las Instituciones de Educación Superior – IES – que cumplan los requisitos. Para el efecto, el legislador le otorgó facultades al Ministerio del Trabajo para reglamentar las condiciones de funcionamiento y ejercer las labores de inspección y vigilancia. En este sentido el Decreto 1650 de 2021 reglamentó el Subsistema de Formación para el Trabajo - SFT y su Aseguramiento de Calidad - ACFT para la implementación de los programas de formación para el trabajo.</p> <p>En tal sentido se considera que el Sistema de Formación para el Trabajo es otro tipo de formación creado por mandato legal con unas finalidades específicas y diferenciales frente al sistema educativo, en cuanto a concepto, objetivos, niveles y titulación.</p> <p>De otra parte, en el inciso segundo del artículo 3 del Proyecto de Ley se denomina como "Formación Profesional Integral" a la formación para el trabajo, mezclando este tipo de formación que es propia del SENA y que se encuentra regulada por la Ley 119 de 1994, siendo que en la Ley 1955 de 2019 ya se dispone que la formación profesional integral del SENA, continuará con sus programas y podrá ser reconocida en los programas del Subsistema de Formación para el Trabajo.</p> <p>Aunado a lo anterior, se evidencia que el artículo 10 del proyecto de ley corresponde al texto del artículo 2.2.6.9.2.7 del Decreto 1650 de 2021, agregando al final la expresión <i>"considerados formación superior"</i>, y se adiciona un parágrafo con el texto <i>"la formación superior es equivalente a la educación superior de la vía educativa, para todos los efectos"</i>, lo que no es correcto, pues cada una de las vías tiene sus niveles de formación sin que estos sean equivalentes. En este aspecto, se estaría equiparando este subsistema como un equivalente a la educación y generando confusión a los destinatarios de la normativa.</p> <p>Respecto a esto, consideramos oportuno expresar que los 7 niveles que plantea el Sistema de Formación para el Trabajo de la iniciativa legislativa está enfocado en los programas técnicos propio del sistema de competencias mientras que los 7 niveles de la CINE abarcan la educación formal hasta la titulación de especialización y maestría, con un alto reconocimiento diferencial a nivel internacional y nacional del nivel técnico, tecnólogo, universitario, especialización y maestría. Un ejemplo es como el nivel 7 que para el Sistema de Formación para el Trabajo es <i>"maestro técnico en"</i>, se equipararía a un magister en el proceso de homologación.</p>	<p>Ahora bien, en relación con los artículos 11 y 15 de la iniciativa legislativa, encontramos que se retoman denominaciones que inicialmente habían sido propuestas por el Ministerio del Trabajo que no fueron acogidas por el Ministerio de Educación, ya que generaba confusiones para el sector de la educación superior al usar términos propios de este sector. De lo que se extrae que, el artículo propuesto desconoce el trabajo intersectorial técnico que llevó a la expedición del Decreto 1650 de 2021.</p> <p>Por otra parte, los capítulos V y VI de la iniciativa, casi en su totalidad, corresponden al mismo texto que se encuentra consignado en el Decreto 1650 de 2021, y que actualmente se aplica en los términos allí mencionados.</p> <p>Adicionalmente, se hace referencia al <i>"Esquema de Movilidad Educativa y Formativa"</i>, término que fue ajustado en el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023, en el cual se denomina <i>Esquema de Movilidad entre Vías de Cualificación</i>.</p> <p>Respecto al Capítulo VII del proyecto de ley, se señala que, el artículo 81 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", se establece que "El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección y vigilancia del Subsistema de Formación para el trabajo y, para el efecto, reglamentará las condiciones de su funcionamiento, cuya implementación deberá estar sujeta a las disponibilidades presupuestales, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo"; por lo tanto, la delegación transitoria de la que trata actualmente el Decreto 1650 de 2021 y lo mencionado en la iniciativa para la inspección, vigilancia y control deberá ser atendido por el Ministerio de Trabajo según el Plan Nacional de Desarrollo actual y no por las alcaldías y gobernaciones de manera transitoria como lo propone la iniciativa, más cuando esta acción podría desbordar técnica, administrativa y operativamente las capacidades de las Secretarías de Educación, poniendo en riesgo las funciones de inspección y vigilancia.</p> <p>Finalmente, se concluye que, si bien esta iniciativa trata del subsistema de formación para el trabajo que está bajo el liderazgo de la cartera de trabajo, no implica que el Ministerio de Educación Nacional no tenga injerencia en este, toda vez que el ejercicio técnico intersectorial realizado entre las dos carteras en los últimos años ha llevado a la expedición del Decreto 1649 y 1650 de 2021. Adicionalmente, el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) del que hace parte este subsistema, cuenta con una institucionalidad que integra a estas dos carteras y que implica un trabajo articulado que permite limitar fronteras entre los dos sectores.</p> <p>De otra parte, la iniciativa no da claridad técnica y normativa para determinar que se requerirían modificaciones a la Ley 115 de 1994, Ley 30 de 194, Ley 1064 de 2016 y Ley 119 de 1994, esto con el objetivo de no generar duplicidad en los alcances y objetivo que tiene la Educación Superior, la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y la Formación Profesional Integral de SENA.</p> <p>Razones por las que se considera que este proyecto de ley se aparta de los estudios técnicos y jurídicos que se desplegaron en procura de la expedición de la reglamentación del Sistema Nacional de Cualificaciones, normativa que se ha venido citando, en el marco de lo previsto en las Leyes 1955 de 2019 y 2294 de 2023, que constituyen la base legislativa suficiente para el desarrollo reglamentario de lo allí dispuesto, por lo que resulta innecesario un nuevo ejercicio legislativo.</p>

<p><b>ii. RECOMENDACIONES</b></p> <p>El Ministerio de Educación Nacional recomienda no continuar con el trámite legislativo, teniendo en cuenta la duplicidad normativa que se presenta por las razones previamente expuestas.</p> <p>Adicionalmente, el proyecto de ley no contempla las acciones emprendidas para consolidar el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), y en el que se encuentra el subsistema de formación para el trabajo, el cual además alberga una institucionalidad que conforma las carteras de Trabajo y Educación y que requiere un trabajo coordinado que posibilita el establecimiento de los límites necesarios entre los dos sectores.</p> <p>En consecuencia, consideramos que el proyecto de ley omite la reglamentación del Sistema Nacional de Cualificaciones, lo establecido por los Decretos 1649 y 1650 de 2021, en concordancia con lo establecido en las leyes 1955 de 2019 y 2294 de 2023, que constituyen la base legislativa para el desarrollo reglamentario de lo propuesto en la iniciativa.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., el día 5 del mes de junio del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones:</p> <p><b>CONCEPTO:</b> Viceministerio de Educación Superior  <b>REFRENDADO POR:</b> Alejandro Álvarez Gallego  <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> 007 de 2023 Senado  <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR LA CUAL SE ORGANIZA EL SERVICIO PÚBLICO DE LA FORMACIÓN PARA EL TRABAJO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"  <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> 5  <b>RECIBIDO EL DÍA:</b> 4 de junio de 2024  <b>HORA:</b> 12:50 P.M.</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;"><i>Praxere José Ospino Rey</i>  <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b>                  Secretario General Comisión Séptima                  Senado de la República</p>
--	--

**CONTENIDO**

	Págs.
Gaceta número 782 - Jueves, 6 de junio de 2024	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
Informe de ponencia para Segundo debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 300 Senado -123 de 2023 Cámara, por medio del cual se crea el certificado de responsabilidad étnica empresarial y se dictan otras disposiciones.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley número 341 de 2023 Senado, 244 de 2022 Cámara, por medio de la cual se promueve el ingreso y cambio de categoría a la carrera de oficial en la Policía Nacional de Colombia.....	9
Concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional sobre el texto del Proyecto de Ley número 07 de 2023 Senado, por el cual se organiza el servicio público de la formación para el trabajo y se dictan otras disposiciones.....	10