



## 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° 1180

Bogotá, D. C., viernes, 23 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE  
2024 CÁMARA

por la cual se ordena la realización del censo de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la realización por parte del Gobierno nacional, de un censo integral de las mujeres mineras en Colombia, los resultados del censo servirán como insumo para el diseño de planes, programas y proyectos dirigidos a este grupo poblacional, así como, para la construcción de una política pública con enfoque diferencial.

**Artículo 2º. Censo.** El censo será el mecanismo que permita producir y recopilar información sobre la situación real de las mujeres mineras colombianas, con el fin de focalizar acciones a desarrollar sobre esta población, y priorizar un orden de atención sobre sus hogares a partir de su grado de vulnerabilidad.

**Parágrafo.** Dicho censo será llevado a cabo por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y la Agencia Nacional de Minería. Estas entidades en el marco de sus competencias, prestarán asistencia técnica para la realización del Censo, que deberá adelantarse en el marco del Censo Nacional de Población y de Vivienda, y se realizará periódicamente con el mismo.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efecto de lo dispuesto en la presente ley, se tendrán en cuenta las definiciones consagradas en la Resolución número 40599 de 2015 y sus modificaciones expedidas

por el Ministerio de Minas y Energía, así como las siguientes:

**Mujer Minera Colombiana:** Persona del sexo femenino que realiza labores de exploración, explotación, transporte, aprovechamiento, transformación, comercialización y beneficio de los recursos minerales no renovables que se encuentran en el suelo y subsuelo, sean propiedad de la nación o privados, así como actividades de administración y gerencia de empresas mineras.

**Mujer Minera de Subsistencia:** Persona del sexo femenino que dedica su fuerza de trabajo a la extracción de algún mineral, mediante métodos rudimentarios o a la explotación de pequeña minería de aluvión, más conocida como barequeo, involucrándose en la extracción ocasional de arcillas o lavado de tierras en sus distintas formas, que en asocio con algún familiar o con otras personas generan ingresos de subsistencia.

**Artículo 4º. Componentes del censo.** El censo que trata la presente ley comprenderá de manera detallada las dimensiones sociales, económicas y culturales de las mujeres mineras y mineras de subsistencia, en aspectos tales como: salud, vivienda, cuidado, labores del hogar, educación, empleo, participación política, medio ambiente, entre otros, que den cuenta de su condición socioeconómica.

**Parágrafo.** Para el diseño de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, se hará convocatoria amplia, publicitada y abierta, donde se invitará a las mujeres mineras, así como a diversas organizaciones de la sociedad civil que representen sus intereses, para que participen activamente en la elaboración de estos instrumentos.

**Artículo 5º. Resultado.** El resultado de dicho censo objetivo y con criterio técnico, será el insumo fundamental y obligatorio para el diseño

e implementación de políticas públicas para las mujeres mineras del orden nacional, departamental y municipal.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional, en concurso con las organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de las mujeres mineras, establecerán el Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana.

En este plan decenal se incluirán estrategias puntuales de carácter educativo y laboral para combatir y enfrentar toda forma de discriminación.

**Artículo 6°. Mecanismos legislativos y ejecutivos.** Como resultado del censo ordenado en la presente ley, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública junto con el Congreso de la República establecerán, mecanismos legislativos y administrativos que garanticen y promuevan el derecho al trabajo de la mujer minera, de conformidad con el Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana.

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

mineras, con el fin de focalizar acciones a desarrollar sobre esta población y priorizar un orden de atención sobre sus hogares a partir de su grado de vulnerabilidad.

Así mismo, como resultado del censo/ caracterización ordenado en la presente ley, el Gobierno nacional y el Congreso de la República establecerán, mecanismos legislativos y administrativos que garanticen y promuevan el derecho al trabajo de la mujer minera, de conformidad con el Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana.

**2. JUSTIFICACIÓN**

Las labores mineras históricamente se han considerado aptas para hombres, puesto que se relaciona a las mujeres con la idea que son delicadas, frágiles, débiles e inclusive estos prejuicios también están acompañados de cuestionamientos sobre la capacidad física e intelectual para el desarrollo de las funciones mineras. Por este motivo, las mujeres se ven obligadas a adecuarse a estereotipos y ganarse el respeto de los hombres para operar en las minas (Cifuentes & Guiza, 2021).

Además, la minería en Colombia ha estado históricamente asociada con inseguridad, violencia, guerrillas y bandas criminales. Pero también con pocas garantías laborales y de seguridad social para quienes desarrollan esta actividad. No obstante, con la expedición del Código Minero y la llegada al país de grandes multinacionales e importadoras de estos recursos naturales no renovables, los gobiernos empezaron a centrar especialmente su atención en el desarrollo sostenible de la minería y de cómo podían recibir beneficios tributarios por dicha actividad.

La actividad minera en Colombia no se concentra en un solo departamento, o en pequeños municipios, debemos tener claro que la gran zona carbonífera se encuentra en la costa norte, pero también existen títulos mineros en Nobsa, Antioquia, Ibagué, Cúcuta, Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Cali, Valledupar, Medellín, Pasto y Quibdó.

Según la encuesta anual Brújula Minera publicada el pasado 8 de junio de 2023, encargada por ACM, ANDI y la firma Jaime Arteaga Asociados - JA&A “el 77 % de las personas encuestadas en municipios mineros y el 72% de los municipios no mineros, consideran que la minería dinamiza el desarrollo de otros sectores económicos; es necesaria para la vida moderna y trae desarrollo para las regiones donde opera. En ese mismo sentido, el 77% de los habitantes de los municipios mineros está en desacuerdo con que se reduzcan o eliminen las operaciones mineras en sus territorios”.<sup>1</sup>

No obstante, debemos también reconocer que la actividad minera genera importantes alertas, tales

<sup>1</sup> <https://acmineria.com.co/comunicado-brujula-2023/> El estudio que evalúa la reputación del sector minero colombiano fue realizado por el Centro Nacional de Consultoría, quien consultó a más de 2.403 personas de municipios mineros y no mineros del territorio nacional.

EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN.  
Representante a la Cámara Boyacá.  
Centro Democrático.

Pío Cármona

Juan Espinal

Hernán Cordero

Yennifer Acosta

Juan Carlos

Tuwath Santos

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 157 DE 2024  
CÁMARA**

*por la cual se ordena la realización del censo de la mujer minera colombiana y se dictan otras disposiciones.*

**1. OBJETO:**

Por medio del presente proyecto de ley, se propone la realización de un Censo de la mujer minera en Colombia, como insumo primario y fundamental para avanzar con fundamentos técnicos y cifras reales, en el diseño de planes, programas y proyectos encaminados a enfrentar las desigualdades que padece este importante grupo poblacional.

El Censo/caracterización integral será el mecanismo que permita producir y recopilar información sobre la situación real de las mujeres

como un impacto ambiental si se trata de minería a gran escala con implicaciones en deforestación, degradación del suelo, contaminación del agua y el aire, y la pérdida de biodiversidad.

Las mujeres colombianas y en concreto las mujeres mineras, han sido víctimas de desplazamiento, por la expansión de la minería de sus tierras y hogares para dar paso a proyectos mineros industriales o multinacionales.

Igualmente, han sido las mujeres quienes han sufrido graves vejámenes debido a la minería ilegal, que opera sin permisos ni regulaciones.

Por esto, aunque tradicionalmente ha sido un sector dominado por hombres, la participación de las mujeres en la minería ha ido aumentando en los últimos años.

Las mineras colombianas desempeñan diferentes actividades, esto varía de acuerdo al contexto y material en el que destaque el territorio, de acuerdo con Cifuentes y Guiza (2021) las mujeres afrocolombianas ubicadas en la región del Pacífico se han desempeñado como barequeras; las mujeres de comunidades campesinas desarrollan actividades de chatarreo (Rodríguez y Rubiano (2016); y las mujeres que pertenecen a grupos no minoritarios recolectan minerales de acuerdo con la oportunidad que les proporcionen los mineros para el ingreso a los lugares de explotación (Carabalí-Viveros y Ladino-Mosquera, 2014) citados por Cifuentes y Guiza (2021).

Finalmente es importante resaltar que la propuesta de realizar el censo/caracterización de las mujeres en la minería no es nueva, **en Chile se llevó a cabo en 2021 un informe cuyo objetivo era conocer la información sobre el perfil de mujer minera y sus características para así desarrollar estrategias que permitan abrir el campo laboral y que más mujeres se interesen por esta industria.** Dicha caracterización se dio de acuerdo con el contexto de participación de mujeres en minería a nivel internacional, caracterización por tipo de empresa, caracterización por años de escolaridad, brecha salarial, caracterización por edad, tipo de cargo, entre otros factores (Contreras et al., 2021).

Igualmente, **organismos internacionales han hecho caracterizaciones, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo en 2021 efectuó un estudio sobre las problemáticas, retos y oportunidades para promover la igualdad de género en la minería,** mencionando para factores en concreto a países, tales como Canadá, Australia, Estados Unidos y países africanos. También, se puede ilustrar con el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que en 2022 elaboró el primer diagnóstico de la situación de la mujer peruana en la minería, donde analizó el contexto actual, normativo y regulatorio de Perú, las buenas prácticas en el sector privado y finalmente se realizaron propuestas y recomendaciones para mejorar la participación de las mujeres en el sector minero (Vacarro & Contreras, 2022).

### 3. FUNDAMENTO JURÍDICO

La Constitución es clara en su artículo 2° y 13 estableció:

*Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

(...)

*Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha expresado en reiterada jurisprudencia que: *“las mujeres reciben en nuestro ordenamiento una protección reforzada –nacional e internacional– lo que ha traído consigo la incorporación de distintos estándares normativos tendientes a superar patrones o estereotipos discriminatorios en la interpretación que los jueces u otras autoridades realicen de las normas, los hechos y las pruebas, cuandoquiera que se presenten eventos que involucren presuntas vulneraciones de los derechos de las mujeres”.*

La Resolución número 40796 de 2018 por medio de la cual se adopta la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético se menciona la incorporación del enfoque diferencial y de género en la Política de Derechos Humanos (DD. HH.) del sector minero energético, concretamente expone la importancia de una política pública con enfoque diferencial, puesto que busca el desarrollo del derecho a la igualdad y reconoce que algunos pueblos y grupos tienen necesidades de protección diferenciada basada en situaciones específicas de vulnerabilidad de las sociedades a las que pertenecen.

Por lo anteriormente mencionado, la Resolución destaca que es relevante adoptar acciones dirigidas a



hombres, mujeres, pueblos indígenas, pueblo Rrom o gitano, comunidades afrodescendientes, raizales y palenqueras, los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas con orientaciones sexuales diversas, entre otros. Dichas acciones pretenden subsanar prácticas discriminatorias.

Las estrategias relacionadas con las mujeres señalan que se debe fortalecer a las entidades encargadas de liderar el diseño e implementación de las agendas de desarrollo local, en el conocimiento de la política minera y de otros sectores, así como en la política nacional de DD.HH. y Política Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Otro método pretende mejorar el relacionamiento territorial incluyendo la generación de espacios de diálogo con poblaciones de especial protección, organizaciones de mujeres, (Secretarías de la Mujer departamentales y/o municipales) para la construcción conjunta de planes de trabajo comunitario y territorial. Por último, se desea identificar las buenas prácticas nacionales e internacionales referentes a procesos de relacionamiento con comunidades étnicas y organizaciones de mujeres.

El Ministerio de Minas y Energía colombiano en 2020 publicó los Lineamientos de género para el sector minero energético, en los antecedentes de la publicación se destaca que los empleos directos generados por el sector minero-energético se encuentran masculinizados y la participación femenina está por debajo del promedio nacional.

Sin embargo, esto se revierte en la minería de subsistencia o pequeña minería en contextos locales, donde las mujeres representan el 70% de la comunidad minera, de acuerdo con el Censo Minero San Roque (2018) citado por el Ministerio de Minas y Energía (2020).

**Los Lineamientos resaltan la escasez de datos oficiales que datan la situación laboral de las mujeres en el sector minero energético. No obstante, presentan los siguientes datos: para el sector de hidrocarburos 24% de empleos directos son destinados a mujeres (ACP y Ecopetrol, 2019); en el subsector de energía eléctrica las mujeres representan el 29% de empleos directos (COCIER, 2019); y en el subsector de minería industrial las mujeres representan 8,8% de los empleos directos y más del 70% en la pequeña minería y minería artesanal (Aequales Par5, 15 miembros de la ACM, 2019).**

Los Lineamientos de género consideran dos dimensiones, la primera es la dimensión laboral, cuyo fin es que existan más y mejores empleos directos e indirectos. La segunda dimensión es la comunitaria, la cual señala que las mujeres tienden a recibir más riesgos que los beneficios del sector en comparación con los hombres, por ejemplo, falta de participación en consultas previas. Igualmente, se definieron como ejes para desarrollar los lineamientos: vinculación de mujeres en empleos directos, cargos de decisión, escenarios de participación comunitarios y en cadena de valor del sector; Cultura para la equidad

de género en el sector; articulación y coordinación de acciones diferenciadas para el sector de manera interinstitucional e intersectorial; y prevención de violencias contra las mujeres en la industria y comunidad de influencia.

#### 4. ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional en la Sentencia C-586 de 2016 analizó la acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Nelson Alberto Cuchimaque Ríos, contra el numeral 3 del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual establecía que “Las mujeres, sin distinción de edad, y los menores de dieciocho (18) años no pueden ser empleados en trabajos subterráneos de las minas, ni en general, trabajar en labores peligrosas, insalubres o que requieran grandes esfuerzos”. El ciudadano Nelson Cuchimaque consideró que este numeral violaba los artículos 13, 16, 25, 26 y 43 de la Constitución Política de Colombia.

El demandante explica que la prohibición es una discriminación por género y una violación al derecho a la igualdad, incumpliendo de esa manera los artículos 13 y 43 de la Constitución. Igualmente, Nelson Cuchimaque señala que el numeral 3 del artículo 242 viola el derecho al trabajo, estipulado en el artículo 25 de la Constitución y a su vez vulneraba el derecho al libre desarrollo de la personalidad. El peticionario también plantea que la prohibición del Código Sustantivo del Trabajo coarta la voluntad de las mujeres que han decidido trabajar en una mina o en cualquier actividad que requiera esfuerzo físico, violando el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio reglamentado en el artículo 26 de la Constitución.

La Corte declaró inexecutable la expresión “Las mujeres sin distinción de edad” del numeral 3 del artículo 242 del Código Sustantivo del Trabajo por establecer una diferencia de trato, convirtiéndose en una discriminación directa a las mujeres por sexo, impidiéndoles el acceso al trabajo en condiciones de igualdad con los hombres, por violar el derecho al trabajo y el principio de igualdad de oportunidad para los trabajadores.

#### 5. ANTECEDENTE LEGISLATIVO

En la Legislatura 2023-2023 en la Cámara de Representantes se radicó el **Proyecto de Ley 417 de 2024 Cámara**: Esta iniciativa liderada por el partido Centro Democrático, buscaba una caracterización integral de las mujeres mineras, gUAQUERAS y mineras ancestrales en Colombia.

Dicha caracterización la llevaría a cabo el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en colaboración con la Agencia Nacional de Minería, con el fin de implementar las políticas públicas consensuadas en el Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana, dirigido por el Gobierno nacional junto con organizaciones de la sociedad civil. Igualmente, la iniciativa legislativa autorizaba al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que garantizaran el acceso a los espacios



de elección popular y empleo público en justa proporcionalidad a las mujeres mineras, guaqueras y mineras ancestrales.

*En su momento distintas entidades emitieron concepto sobre el proyecto de ley, sin embargo, debido a que el Proyecto fue radicado en el mes de abril de 2024 muy cercano al cierre de la legislatura y con lo apretado de la agenda legislativa por las Reformas a la Salud, Laboral, Educación y Pensional del Gobierno, no alcanzó a ser discutida en su primer debate, y como autores de la iniciativa decidimos solicitar su retiro, para ajustar el nuevo articulado con las sugerencias hechas por los organismos del gobierno nacional, y traer el presente texto más concertado.*

Así, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) envió el concepto, el 28 de mayo de 2024 radicado con el número 20242320103401, señalando que el DANE de acuerdo con la Ley 2335 de 2023 en el artículo 27, “adelantará los censos de población y vivienda, agropecuarios, mineros y económicos”. Es decir, está facultado para adelantar la operación censal en la que se obtenga información sobre la actividad minera.

Además, indica el DANE que desde el año 2018 ha venido trabajado de manera articulada con el Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética, Agencia Nacional de Minería, en la realización del próximo Censo Minero Nacional. Durante 2019 y 2020 se realizaron actividades correspondientes a las primeras fases de esta operación censal, en la que se estableció la población objeto como “unidades mineras se caracterizan por minas con o sin título mineros, incluye mineros de subsistencia que pueden estar inscritas en el Registro Único de Comercializadores de Minerales”.

Por lo señalado anteriormente, el DANE menciona la necesidad de adelantar la revisión en el marco de la realización del próximo Censo Minero, acerca de la viabilidad de realizar una inclusión de una nueva unidad de observación, como lo sería la mujer minera, guaquera y minera ancestral de forma articulada con otras entidades, concretamente se estudiaría las modificaciones necesarias en los documentos de diseño e instrumento de recolección, así como los impactos desde el punto de vista presupuestal.

Igualmente, el DANE establece que obtendrá la información del sector minero energético en el marco de la realización del Censo Minero que sea de utilidad para los fines del proyecto de Ley, revisando la viabilidad técnica y jurídica de incluir variables orientadas a captar información sobre la mujer minera, para lo cual se garantizará la reserva estadística en los términos descritos en el artículo 18 de la Ley 2335 de 2023.

Finalmente, el DANE asegura que prestará la asistencia técnica que requieran las entidades del sector minero, para que en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN) se pueda realizar

la caracterización. Por ello, el DANE propone modificaciones en la redacción del párrafo del artículo segundo, en la cual se establezca que el DANE prestará asistencia técnica a las entidades, para que estas realicen la caracterización.

**Modificaciones que este nuevo Proyecto de Ley acoge y considera apropiadas, y por eso se presentan alteraciones al texto que originalmente se presentó en la legislatura anterior.**

El concepto de la Agencia Nacional de Minería (ANM) fue radicado con el número 20241200289741 el 29 de mayo de 2024, este inicia sugiriendo que el Proyecto de ley debería tener en consideración los conceptos técnicos definidos en la Resolución número 40599 de 2015, expedida por el Ministerio de Minas y Energía. Por esto recomienda que el proceso de caracterización debe tener en cuenta más que minería ancestral y guaquera, el concepto de minería de subsistencia. Noción que los autores compartimos y que por eso se modifica en este nuevo Proyecto de ley.

La ANM considera importante que los autores del proyecto contemplen los proyectos adelantados por el Gobierno nacional, tal como lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” que incluyó por primera vez un pacto por la equidad de las mujeres, y definió una serie de acciones a favor de ellas. Posteriormente, plantea que al artículo primero se debería agregar la finalidad de la caracterización, y se acoge agregando dichos términos.

En cuanto al artículo segundo la ANM señala las entidades que cuentan con las facultades para la colaboración y realización del censo, estas son: DANE, UPME y Ministerio de Minas y Energía. Asimismo, aclara que la guaquería se considera como una actividad de extracción ilegal de los bienes del patrimonio cultural, puesto que no se encuentra en los procesos de formalización minera o en el marco del título minero. De esta forma se corrige el texto en este nuevo proyecto de ley.

Para el artículo tercero la ANM recomienda tener en cuenta los conceptos contenidos en la Resolución número 40599 de 2015 y ampliar la definición de mujer minera, para que esta nueva definición abarque los diversos escenarios del sector minero donde participan las mujeres. Adicionalmente, proponen mejorar la definición de mujer guaquera para que no exista confusión con el concepto de mujer barequera.

La ANM para el artículo quinto sugiere desarrollar el concepto de caracterización con criterio científico para evitar generar inquietudes. Así mismo, invita a modificar la redacción del inciso segundo del párrafo, específicamente los criterios a tener en cuenta para la construcción de estrategias en el marco del Plan Decenal de Política Pública para la Mujer Minera Colombiana y que los objetivos planteados en dicha política sean planteados de manera más general. Sumado a lo anterior, consideran que la expresión “por pertenecer a determinada región del

territorio nacional”, carece de sustento en la medida que este proyecto de ley no solo está dirigido a una región en particular, sino a todo el territorio nacional. Observaciones que se acogen y se adhieren en este nuevo Proyecto de Ley.

Para el artículo sexto la ANM considera que no existe correlación entre el objeto de la iniciativa legislativa, concretamente la caracterización de las mujeres mineras ancestrales con la propuesta de acceso a cargos de elección popular y empleo público a estas mujeres, y sugiere que el resarcimiento propuesto, parta de otro tipo de alternativas, tales como educativas o pensionales, ya que la ley no las contempla actualmente. Finalmente, recomienda eliminar la expresión “como estrategia de resarcimiento a la exclusión de la que han sido sometidas”, debido a que ocasionar riesgos de daño antijurídico. Recomendaciones que recogimos en esta nueva propuesta.

Finalmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) radicó el concepto con el número 20243100726351 el 11 de junio de 2024. El DNP en los comentarios generales destaca la diversidad de labores que llevan a cabo las mujeres mineras, estas diferencias pueden estar marcadas por su ubicación (departamento), contexto social, entre otros. Para ejemplificar esto, menciona que en departamentos como Antioquia y Santander han sido históricamente chatarreras, por normas sociales y culturales. A diferencia del occidente de Boyacá donde las mujeres extraen directamente el mineral.

Posteriormente en el concepto enfatiza en los estudios que ha llevado a cabo el sector minero energético y en los lineamientos sobre la equidad de género en la industria, los cuales buscan valorar el trabajo de las mujeres y de los hombres por igual. Dichos lineamientos proporcionan un marco de acción para promover y articular iniciativas que apunten al enfoque de género, definidos en los siguientes ejes: Vinculación de mujeres en empleos directos, cargos de decisión, escenarios de participación comunitarios y en la cadena de valor del sector; cultura para la equidad de género en el sector; articulación y coordinación de acciones diferenciadas para el sector de manera interinstitucional e intersectorial; y prevención de violencias contra las mujeres en la industria y comunidad de influencia. En cuanto a los estudios, el DNP referencia el informe liderado por el Ministerio de Minas y Energía, el cual fue elaborado a partir de datos recopilados en 71 empresas y presentan como resultado la baja participación de las mujeres con un 27% en la industria.

**Al final de los comentarios generales el DNP reconoce que, aunque se han desarrollado estudios, la caracterización contribuiría a fortalecer el reconocimiento de la diversidad y riqueza social, permitiendo el diseño e implementación de políticas públicas acordes a las particularidades de cada grupo poblacional y podría estar dirigida a promover la igualdad de género.**

El DNP en los comentarios sobre el artículo segundo sugiere estudiar la alternativa de realizar la caracterización con herramientas de focalización, como lo son, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén) y el Registro Social de Hogares (RSH). No obstante, el DNP reconoce que estas herramientas no cuentan con una pregunta que pueda identificar a las mujeres con este tipo de ocupaciones, por esto plantean la implementación de caracterizaciones territoriales.

Para el artículo cuarto el DNP recomienda incluir la temática de cuidado y labores del hogar en los componentes de la caracterización, ya que la mayoría de las mujeres son cabeza de familia. Igualmente, sugiere que es pertinente la participación de las mujeres mineras en la construcción de los protocolos y de los indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales, de esa manera podrá diseñarse información que represente fidedignamente la realidad de estas mujeres. Observaciones todas que se recogen y se plasman en este nuevo Proyecto de Ley.

El DNP propone replantear la necesidad de incluir en el artículo sexto el plazo de un año para su cumplimiento. Igualmente, recomienda articular la propuesta con el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública, debido a que cuenta con competencias en materia de participación en escenario políticos y en el empleo público. Observación que se acogió.

Por otro lado, se sugiere que las acciones derivadas de la caracterización tengan en cuenta los compromisos del Documento Conpes 4080 “Política pública de equidad de género para las mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país”, en el cual el Ministerio de Minas y Energía tiene compromisos.

Por último, es necesario mencionar que la gran mayoría de las observaciones se acogieron en este nuevo proyecto, toda vez que el objetivo es poder realizar un censo técnico, efectivo y que sea el insumo de información real para que se pueda llevar soluciones a la población de mujeres mineras colombianas.

## 6. ANÁLISIS COMPARADO

### AUSTRALIA:

La minería en Australia es una de las principales industrias, puesto que es uno de los mayores exportadores de carbón, aluminio, oro y zinc.

En este sector hay 180.028 empleados y se estima que el 87% de los empleadores tiene una política o estrategia de igualdad de género. El 8% de las mujeres son CEOs, el 72% trabajadoras de oficina y administrativos y profesionales 31% (Workplace Gender Equality Agency, s,f).

El Gobierno australiano en 2012 implementó la Ley de la Igualdad de Género en el Lugar de Trabajo, el cual consiste en que las empresas con más de 100 empleados deben reportar indicadores de remuneración equitativa entre hombres y mujeres, términos y condiciones relacionadas con

arreglos laborales entre trabajadores, consulta a los empleados sobre la igualdad en el lugar de trabajo y reglamentación, entre otros (Australian Government, Workplace Gender Equality Act 2012, 2016) citado por Ministerio de Minas y Energía (2020).

El Gobierno australiano está implementando una iniciativa piloto, denominada “Respeto en la Minería” para pequeñas y medianas empresas mineras, la iniciativa pretende dotar a los líderes de las organizaciones de las habilidades necesarias para que en el ámbito laboral se encuentre confianza, no violencia y equidad. Dicha iniciativa integra los resultados de la aplicación de las recomendaciones de los informes Respeto en el Trabajo en Materia de Acoso Sexual realizados por la Comisión de Derechos Humanos de Australia en 2020 y el desarrollo de la primera Estrategia de Prevención y Respuesta a la Violencia Sexual (Montoya et al., 2024).

#### PERÚ:

La participación laboral femenina en el sector minero en Perú es aproximadamente de 6%, ellas ocupan mayormente cargos administrativos en 21.9%, cargos gerenciales 11.6%, trabajos de operaciones generales 4% y en personal de planta 3.6%. (Ministerio de Energía y Minas de Perú, 2020) citado por (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Perú, 2022).

El gobierno peruano ha llevado a cabo diferentes estrategias para combatir la desigualdad en el sector, uno de estos mecanismos es la creación del Comité para la Igualdad de Género del Ministerio de Minas, el cual busca implementar la “Creación de un Mecanismo para la Igualdad de Género en las Entidades del Gobierno nacional y de los Gobiernos Regionales” y la “Política Nacional de Igualdad de Género”.

Desde 2019 se ejecutaron las siguientes acciones: presentación de resultados del diagnóstico institucional de género del sector minero energético, formulación de una política de igualdad en el Ministerio, entre otras (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Perú, 2022).

En Perú no solo se evidencian esfuerzos estatales, sino que hay organizaciones que tienen como fin ayudar a cerrar brechas en el sector minero, un ejemplo de ello es WAAIME PERÚ, esta es una asociación integrada por mujeres y está vinculada al Instituto Americano de Ingenieros de Minas, cuyo objeto es otorgar becas a estudiantes de bajos recursos entre el quinto y décimo ciclo, que destacan en carreras de ingenierías en Minería, Medio ambiente, Petróleo, Energía y Gas (WAAIME PERÚ, 2020 - 2024 ). De esta manera se puede evidenciar el compromiso compartido de la sociedad peruana por la equidad de género.

#### CANADÁ:

En la minería a gran escala de Canadá el 19% son mujeres, ellas tienden a ocupar cargos que requieren educación universitaria, tales como gerenciales y profesionales de acuerdo con estadísticas

nacionales de 2021 (IGF, 2022c) citado por Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (2023).

El Gobierno canadiense impulsó en 2019 la Ley de Evaluación de Impacto, cuyo fin es considerar la intersección del sexo y el género como otros factores de identidad al evaluar los impactos de un proyecto bajo ley. Igualmente, el gobierno ha liderado el programa Hacia una Minería Sostenible (Towards Sustainable Mining “TSM”, el cual ayuda a las empresas mineras a evaluar y gestionar responsabilidades ambientales y sociales. El programa tiene tres principios rectores: responsabilidad, transparencia y credibilidad. La participación en el programa es obligatoria para los miembros de la Asociación Minera Canadiense (MAC) (Montoya et al., 2024).

La Ley de Sociedades Comerciales de Canadá y la presentación informes anuales por parte de las empresas que cotizan en la bolsa, exigen la publicación de datos sobre las mujeres en funciones ejecutivas y consejos administrativos.

El porcentaje de mujeres directoras es de 25% y de ejecutivas es 17%. El gobierno canadiense estableció el objetivo de que aumente a 30% la participación de las mujeres en el sector minero para 2030, esto lo contempla el Plan Canadiense de Minerales y Metales (CMMP) de NRCAN (The Mining Story 2024, 2024).

#### CHILE:

Participación de la mujer en la minería en 2023 en Chile fue de la siguiente manera: 20,9% en empresas mineras, 8,5% empresas proveedoras y en total 18% (Consejo Minero, 2024). Durante 2022 hubo 8,7% supervisoras; mantenedoras 4,5%; operadoras 12,1%; profesionales 18,5%; supervisoras 9,9%; jefaturas 15,7%; subgerentas/superintendentas 12,6%; y directoras/gerentas 16,9% (Consejo Minero, 2023).

En cuanto a políticas en 2012 el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el Ministerio de Minería chilenos implementaron el Programa de Capacitación Mujer Minera, el cual buscaba favorecer la empleabilidad de la mujer facilitando las oportunidades y participación en el sector, la cual alcanza una tasa de participación de más de 27.000 mujeres (SERNAGEOMIN, 2021).

Posterior a ello, en 2017 firmaron el “Decálogo de la industria minera por la incorporación de mujeres y la conciliación de la vida y personal” el Ministerio de Minería, la Subsecretaría de la Mujer y representantes del sector minero. El Decálogo tenía como finalidad aumentar la participación de las mujeres en la minería y elevar la presencia femenina en cargos de toma de decisión (INTERGOVERNMENTAL FORUM on Mining, Minerals and Sustainable Development, 2022).

**En 2022 se publicó por parte de la Dirección de Estudios y Políticas Públicas, la Representación y caracterización de la mujer en el sector minero en Chile** con el objetivo de monitorear el



desarrollo sustentable de la minería en relación con la representación de la mujer en el sector, para así contribuir a la generación de políticas públicas. La caracterización ocurre, debido a que los estudios que tenía no cubrían la totalidad de las empresas o sus alcances eran diversos, pero sobre todo para centralizar la información y tener líneas base para implementar estrategias que contribuyan al aumento de la participación de las mujeres en el sector. Los resultados de la caracterización permitieron conocer información acerca de la participación de la mujer en el sector minero, concentración etaria, antigüedad laboral, tipo de cargo, entre otros aspectos (Dirección de Estudios y Políticas Públicas, 2022).

## 7. METODOLOGÍA, PROTOCOLOS E INDICADORES

La Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y la Agencia Nacional de Minería deberán utilizar los protocolos e indicadores que para tal fin sean definidos por el Gobierno nacional, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad académica.

## 8. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, ya que el censo se realizaría mediante el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en el marco del próximo censo nacional de población y vivienda, previsto para el año 2028, o en conteo poblacional previsto para 2025, lo que mejor estime o considere pertinente el DANE.

Igualmente, el DANE ya cuenta con las herramientas institucionales, la experiencia y el recurso humano para llevar a cabo dicha tarea.

## 9. CONSIDERACIONES FINALES

Los censos de naturaleza poblacional, permiten obtener información sobre la estructura y múltiples atributos relacionados con la identidad de diversos colectivos de personas, con continuidad en el tiempo, que según sus diferencias configuran formas particulares de ser y estar en un territorio<sup>2</sup>.

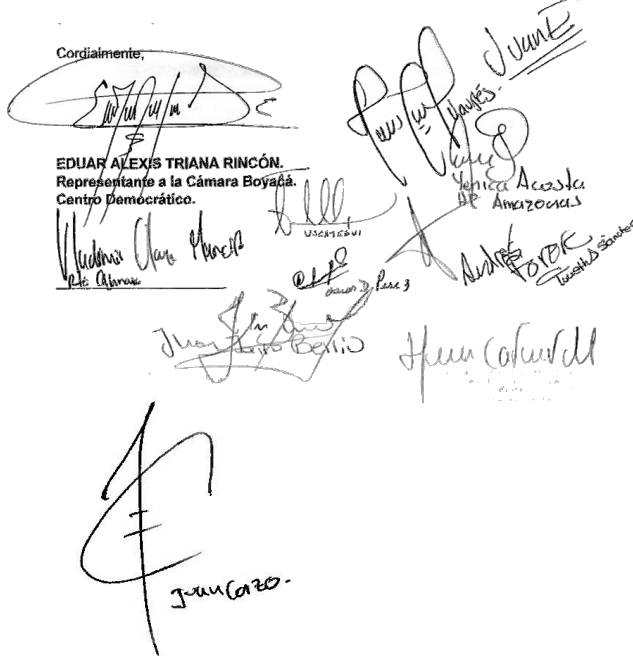
La importancia de orientar de forma adecuada los ejercicios de censo poblacional, radica en que permiten fundamentar el diseño-ajuste e implementación de políticas públicas con miras a transformar situaciones consideradas como problemáticas, y ofrecer bienes y servicios que

respondan satisfactoriamente a las necesidades e intereses de los grupos poblacionales<sup>3</sup>.

Así las cosas, es evidente un aumento en la participación de las mujeres en la minería. En el marco del VIII Foro Relianz WIN Más Mujeres, la Asociación Colombiana de Minería (ACM) reveló que la participación de las mujeres en el mercado minero llegó al 20% en el arranque de 2023 y alcanzó su nivel más alto desde que se tienen registros. El dato es superior en tres y cuatro puntos porcentuales respecto a 2022 y 2021, respectivamente.

Es por esto que, se hace necesario el censo de la mujer minera colombiana que propone este proyecto de ley, para conseguir la información sobre este grupo poblacional específico y de este modo orientar las políticas públicas dirigidas al goce efectivo de derechos, el acceso a bienes y servicios, y enfrentar la inequidad de género que se presenta en esta actividad económica.

Cordialmente,



EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN.  
Representante a la Cámara Boyacá.  
Centro Democrático.

Yenica Acosta  
Amazonas

Andrés Borge  
Tuluá

Juan Carlos

## Referencias

Cifuentes & Guiza. (2021). El rostro de la mujer minera en Colombia: un análisis a partir del enfoque de género. Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 18, 03.

Contreras et al. (2022). Representación y caracterización de la mujer en el sector minero en Chile. Comisión Chilena del Cobre.

Organización Internacional del Trabajo. (2021). La mujer en la minería – Hacia la igualdad de género. Organización Internacional del Trabajo.

Resolución número 40796/18, agosto 01, 2018. Ministerio de Minas y Energías. (Colombia).

<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/resolucion-40796-2018-ministerio-minas-energia.pdf>

Rodríguez & Rubiano. (2016). Las mujeres y la minería ilegal de oro en la amazonia colombiana.

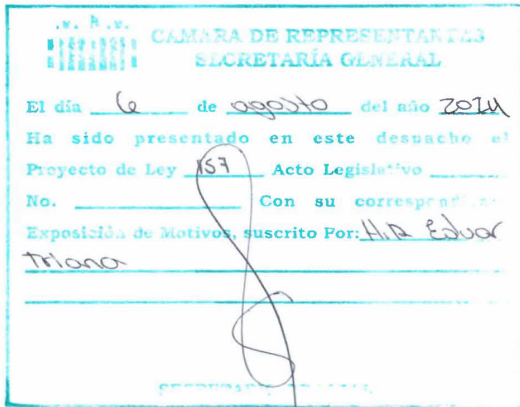
<sup>3</sup> Ídem.

<sup>2</sup> <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pcc-design/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Publicaciones/2017/Shared%20Content/Pautas%20metodol%C3%B3gicas%20caracterizaciones%20poblacionales%2031012017.pdf>

Obtenido de Convenio ICAA - Tropenbos Internacional Colombia:

[https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00M1NR.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00M1NR.pdf)

Vaccarro & Contreras. (2022). Mujeres y la Minería del Futuro. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



\* \* \*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2024

*por medio de la cual se establecen criterios de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer criterios para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para los efectos de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes significados:

**Eficacia del gasto en protección ambiental:** Es el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto a lo programado en un periodo de tiempo determinado; se es eficaz cuando se logra el mejor impacto o efecto con los servicios que se prestan en las unidades ejecutoras.

**Eficiencia del gasto en protección ambiental:** Es la evaluación de la relación entre la cantidad de recursos financieros invertidos y los resultados obtenidos en términos de conservación del medio ambiente. Su propósito es determinar si se están logrando los resultados deseados en relación con la cantidad de dinero invertido, busca determinar si se requiere incrementar la inversión para obtener mejores resultados.

**Gasto Público en Protección Ambiental:** Es el gasto efectuado por las diferentes entidades territoriales, para financiar actividades cuyo propósito fundamental es la prevención, el control, la reducción y la eliminación de la contaminación, así como la promoción, el fomento y el cuidado del medio ambiente.

**Artículo 3º. Parámetros de protección ambiental y de gestión de recursos.** Las entidades del orden territorial que destinen recursos del gasto público en protección ambiental, deberán evaluar con porcentajes de cumplimiento sobre sus metas establecidas en los respectivos Planes de Desarrollo, las siguientes actividades de protección ambiental y de gestión de recursos:

- Protección del aire ambiente y del clima
- Gestión de aguas residuales
- Gestión de residuos
- Protección y recuperación de suelos, aguas subterráneas y aguas superficiales.
- Atenuación de ruidos y vibraciones.
- Protección de la biodiversidad y de los paisajes
- Protección contra las radiaciones.
- Investigación y desarrollo para la protección del ambiente
- Otras actividades de protección ambiental (como educación, entrenamiento y capacitación ambiental) y administración y gestión general del ambiente.

La evaluación deberá realizarse anualmente por las entidades del orden territorial y remitirán la información a la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 4º. Metodología de Seguimiento y Evaluación.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será responsable de establecer la metodología para el seguimiento y evaluación del gasto en protección ambiental.

La metodología de seguimiento y evaluación deberá ser implementada por las entidades territoriales del orden Municipal y Departamental que asignen recursos en sus presupuestos para el gasto público en materia de protección ambiental. Las entidades deberán llevar a cabo el seguimiento, evaluación y reporte anualmente, a más tardar el 30 de marzo de cada año, conforme a los lineamientos fijados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La metodología de seguimiento y evaluación propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá incluir indicadores que contemplen análisis de eficacia y eficiencia del gasto en protección ambiental, considerando los aspectos físicos y financieros.

Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la obligación de garantizar la implementación de la metodología de seguimiento y evaluación, así como de brindar el apoyo técnico demandado por las entidades territoriales para su correcto seguimiento y cumplimiento.

El incumplimiento por parte de las entidades territoriales en la aplicación e implementación de la metodología de seguimiento y evaluación

establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá ser considerado como falta disciplinaria por la autoridad competente.

**Artículo 5°. Autoridades que realizarán el seguimiento a la evaluación de los gastos públicos de protección ambiental.** La Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y el Viceministerio de Ordenamiento Ambiental del Territorio del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, serán las autoridades que realizarán la consolidación y el seguimiento a la evaluación reportada por las entidades territoriales de los gastos públicos de protección ambiental.

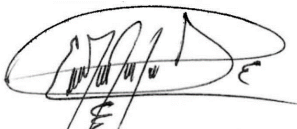
Si de los resultados al seguimiento y evaluación se encuentran hallazgos con incidencia fiscal, disciplinaria o penal deberán compulsar copias ante los organismos competentes.

**Artículo 6°. Eficiencia y eficacia del gasto en protección ambiental.** Las evaluaciones que realice el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las entidades territoriales del gasto público en protección ambiental, deberán reflejar como mínimo los parámetros consagrados en los artículos 3° y 4° de la presente ley.


**Artículo 7°. Reglamentación.** El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará la presente ley y establecerá las disposiciones necesarias para garantizar un efectivo seguimiento a la evaluación del Gasto Público en protección ambiental de las entidades territoriales.

**Artículo 8°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,



EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN  
Representante a la Cámara Boyacá  
Centro Democrático



Yohán Eder Fonseca Sánchez

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2022

*por medio de la cual se establecen parámetros de seguimiento y evaluación a los gastos públicos de protección ambiental.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. ANTECEDENTES:

El presente proyecto de ley ha tenido una importante evolución y recoge en gran medida un esfuerzo académico de investigación, el cual surgió de una tesis de Maestría en la Universidad Sergio Arboleda para obtener el título de Magister en Gestión y Evaluación Ambiental por parte del Economista doctor Yohn Eder Fonseca Sánchez, y el trabajo conjunto del Representante Eduar Triana Rincón.

El Proyecto de ley pretende en este sentido llenar un vacío jurídico que existe en torno a una serie

de falencias e insuficiencias del estado regulatorio en cuanto a la evaluación del gasto público en protección ambiental de las entidades territoriales.

Lo anterior toda vez, que se carece de indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia, y evaluar de forma objetiva el gasto de las entidades territoriales en protección ambiental.

#### 2. OBJETO

La presente ley tiene por objeto establecer criterios imparciales para la evaluación del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden territorial en Colombia.

#### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

El ejercicio productivo y de provisión de bienes y servicios consume recursos naturales en forma de materias primas e insumos, para luego generar desechos en forma de materia transformada, residuos y contaminación. El desgaste ambiental proviene del uso desmedido de estos recursos, el cual sobrepasa la capacidad de regeneración del mismo. Esto crea la necesidad que los organismos públicos destinen parte de sus recursos financieros para proteger y recuperar bienes ambientales que han sido o pueden ser afectados por la acción humana.

La Contraloría General de la República (2017) analizó el Gasto Público Ambiental de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y concluyó que las ejecuciones presupuestales entre 2012 y 2016 del sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible no se ajustan a los compromisos de eficacia y eficiencia. Esta ineficacia se observó en recurrentes subejecuciones, incumplimiento de las metas planteadas en los programas y proyectos de inversión, deficiencias y dispersión en la asignación de recursos. Dichas deficiencias también se habían señalado en las Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Colombia de la CEPAL (2014), lo que evidencia la recurrencia de las mismas a lo largo de estos años. A esto se suma la persistencia de problemáticas ambientales como la deforestación, contaminación del agua, entre otras, que ponen en cuestionamiento la verdadera efectividad del gasto ambiental que llevan a cabo las entidades públicas.

La ineficacia observada en el orden nacional es una muestra de lo que puede suceder en las regiones, lo cual generará pérdidas de recursos y bajo impacto en la protección del medio ambiente. **Si bien las entidades públicas llevan un registro del gasto en actividades ambientales y se calculan gastos en protección ambiental mediante Cuenta Satélite Ambiental del DANE<sup>1</sup>, no existe una valoración de su calidad, eficiencia, eficacia o idoneidad; tampoco existe una ruta metodológica para el cálculo del total del gasto en protección ambiental en las entidades del Gobierno nacional y territorial.**

Lo anterior ocasiona el desconocimiento de las brechas que existen entre los esfuerzos cometidos

<sup>1</sup> El DANE obtiene el Gasto en Protección Ambiental de las instituciones que pertenecen al Sistema Nacional Ambiental (SINA) y las que no.



para proteger el medio ambiente, los logros frente a las metas propuestas y el estado actual de los ecosistemas y recursos ambientales. En consecuencia, no se puede realizar una verdadera orientación de política pública y una planeación del desarrollo.

#### 4. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Un ejercicio realizado por la CEPAL (2014) para la evaluación del desempeño ambiental de Colombia, encontró que, de acuerdo a los datos del DANE, el gasto en protección ambiental había venido aumentando entre 2002 y 2010, pero sigue siendo bajo, pues su proporción frente al PIB se había mantenido por debajo del 0.5% del PIB y máximo al 0.65% en el año 2010. Estos valores se consideran bajos al observar que en los países de la OCDE dicho gasto suele situarse como mínimo entre el 1% y 2% del PIB.

En el mismo estudio se encuentra que en el sector público la mayor participación del gasto en protección ambiental ha sido para el manejo de aguas residuales (30%), biodiversidad (25%) y protección del suelo y aguas subterráneas (18%). Mientras tanto, el gasto en protección ambiental del sector manufacturero ha sido en aguas residuales (42%), atmósfera (20%) y residuos (16%). *La investigación de la CEPAL (2014) plantea como desafío la evaluación de la eficiencia del gasto, la necesidad de realizar evaluaciones ex post y conocer las contribuciones de los sectores clave a la protección del medio ambiente.*

Por otro lado, PNUD - BIOFIN (2016) realizó la revisión del gasto público en biodiversidad en Colombia. En primer lugar, este organismo reconoce que la información no se encuentra agregada en un solo sistema de información y los existentes tienen una estructura diferente. Se hizo un rastreo de información a nivel nacional y subnacional utilizando descriptores de la biodiversidad, es decir, palabras que se utilizaron para clasificar las inversiones asociadas a la biodiversidad con fuentes de información como la Contraloría General de la Nación, Ministerio de Hacienda y Formulario Único Territorial (FUT). Posterior a ello, creó una taxonomía BIOFIN para agrupar dicho gasto y creó indicadores, por ejemplo, para medir la inversión en biodiversidad frente al presupuesto. Concluye el estudio que el porcentaje de inversión en biodiversidad en Colombia es tan solo del 0.1% del PIB, mientras que su participación en la producción nacional se estima en cerca del 10% del PIB. *También el estudio declara la necesidad de producir información asociada a la efectividad del gasto, establecer mecanismos de seguimiento e indicadores que sirvan de apoyo para la toma de decisiones.*

A su vez, la Contraloría General de la República (2017) presentó el informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente para el año 2016-2017. En este documento se dedica una sección al análisis del gasto público ambiental en la vigencia

2016 y encuentra que en el Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible entre 2012 y 2016 evidenció baja ejecución presupuestal por parte de las entidades del SINA central, especialmente en las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible. Esto ha incidido en el incumplimiento de las metas planteadas en los programas y proyectos de inversión aprobados en los planes Nacionales de Desarrollo.

#### 5. EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y COMPARADA

La medición y evaluación del gasto en protección ambiental está en línea con las iniciativas internacionales de medición y valoración ambiental y que, por ahora, hacen énfasis en la medición del gasto en protección ambiental como información necesaria y de soporte para la posterior evaluación de políticas públicas: “La medición del gasto en protección ambiental permite evaluar el desempeño, la eficacia y el impacto de políticas, planes, programas e instrumentos económicos de gestión ambiental” (CEPAL, 2015, p. 7). Las discusiones están centradas actualmente en lograr cifras sólidas y constantes del gasto en protección ambiental a nivel nacional, pero aún no existen resultados claros respecto cómo se debe evaluar dicho gasto.

De acuerdo a la CEPAL (2015), las actividades de protección ambiental realizadas por el sector público abarcan la protección de la atmósfera y el clima, gestión de aguas residuales, gestión de residuos, protección y recuperación del suelo, aguas subterráneas y superficiales, reducción del ruido, protección a la biodiversidad y los paisajes e investigación y desarrollo.

Respecto a los modelos de medición de la eficiencia del gasto público, el Instituto de Estudios Económicos (IEE) (2020) explica que estos se han basado en obtener las fronteras de eficiencia aplicando métodos paramétricos y no paramétricos; estas metodologías son las que ha utilizado el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2005, 2017) o el Banco Interamericano de Desarrollo (Machado, 2006).

Otro grupo reducido de estudios se centran en medir la eficiencia del gasto público desde un punto de vista agregado (IEE, 2020) o con relaciones insumo - producto (Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias, 2014). Estas últimas, en general reflejan tres aspectos posibles: costo por unidad de producto, costo por resultado logrado o la productividad de un input (unidades de insumo por unidades de producto); las posibles relaciones pueden ser:

- Física - Física: tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales (por ejemplo, número de personas que reciclan por cada unidad de vivienda).
- Financiera - física: valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto (por ejemplo, gastos en limpieza por unidad de vivienda que recicla).

- Física - Financiera: Cuando los productos no son cuantificables, el indicador relaciona las unidades físicas de un insumo con el monto total requerido para su producción (por ejemplo, número de estudiantes capacitados por cada \$100.000 en gastos de educación ambiental).
- Financiera - Financiera: valoriza en unidades monetarias los insumos para relacionarlos con el monto requerido para la producción de bienes y servicios (por ejemplo, los gastos invertidos en protección ambiental y los gastos necesarios para conservar bosques).

Algunos estudios han establecido indicadores de eficiencia aplicados al gasto público en protección ambiental teniendo en cuenta la ejecución presupuestal en términos de compromisos u obligaciones, el nivel de inversiones realizadas por tonelada de CO<sub>2</sub> emitida o el costo de reducir determinadas toneladas de Gases Efecto Invernadero (GEI) (Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA, 2018).

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), ha venido estructurando y calculando las cifras de la Cuenta Satélite Ambiental, como cumplimiento de las directrices del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica SCAE promulgado en el año 2012 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Dentro de esta cuenta se mide el Gasto en Protección Ambiental con la intención de cuantificar en términos monetarios la respuesta de la sociedad a la degradación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales. Su cálculo se realiza con la información contable del gasto corriente y de inversión en actividades de protección ambiental de productores especializados (entidades del gobierno responsables de la política y gestión ambiental del país, empresas de aseo y otros) y productores no especializados (industria manufacturera). Se utilizan diferentes fuentes de información como los Balances de Oferta Utilización de Cuentas Anuales de Bienes y Servicios, Encuesta Anual Industrial, Encuesta Anual Manufacturera, Disposición de residuos, entre otras (DANE, 2018).

Para el cálculo del gasto en protección ambiental de los productores especializados – gobierno, se utiliza la información presupuestal de gastos desagregados en funcionamiento e inversión, sin incluir gastos de la deuda. Dichos gastos se clasifican por su finalidad ambiental tomando como referencia la clasificación CAPA y se calculan las variables de la cuenta de gasto en protección ambiental siguiendo los lineamientos del SCAE. Para el cálculo del gasto en protección ambiental de los productores especializados – otros productores, se utilizan los estados financieros de los establecimientos clasificados en la CIIU relacionados con eliminación de desperdicios, aguas residuales y tratamiento de desechos. Para la estimación del gasto en protección ambiental de productores no especializados, se

utiliza la información de la inversión en activos, costos y gastos en la categoría de protección ambiental de la Encuesta Ambiental Industrial que realiza el DANE (DANE, 2018).

Por su parte, en un análisis de los doctores Sarmiento, L. H., Ordóñez, R., & Alonso, A. (2017) sobre la “Revisión de gasto sector de ambiente y desarrollo sostenible” afirmaron que dentro de la iniciativa del Departamento Nacional de Planeación de revisión del gasto público, faltan elementos para mejorar la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos.

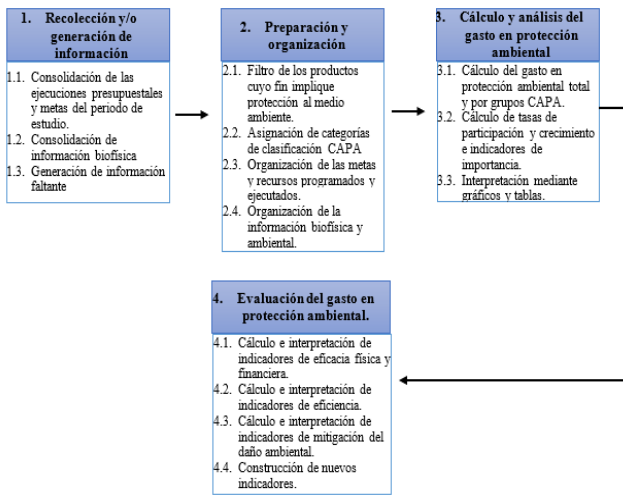
Esta práctica de revisiones del gasto surge por las recomendaciones de la OCDE relacionadas con las prácticas de Buen Gobierno y se desarrolla bajo un esquema metodológico diseñado por el Banco Mundial en la que se realiza acopio y análisis de información y se convocan mesas de trabajo para la construcción colectiva de criterios a tener en cuenta para el análisis de prioridad de política y desempeño. Los autores proponen indicadores para evaluar el desempeño físico y financiero del gasto, así como de la prioridad de la política y lo consolidaron en un esquema de cuatro cuadrantes que permite visualizar la totalidad de proyectos analizados; sin embargo, tuvieron algunas limitaciones en cuanto a disposición de participar por parte de las entidades citadas. Así mismo, Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA (2018) realizó un análisis sobre el gasto público y privado e institucionalidad para el cambio climático (Caso de Colombia) y tuvo como objetivo proporcionar una herramienta de diagnóstico dirigida al gobierno nacional y a las entidades territoriales que les permita optimizar sus procesos de medición, reporte y verificación del financiamiento climático e identificar oportunidades de mejora para aumentar la efectividad del gasto público actual. La evaluación que hacen los autores del gasto público y privado es del análisis de la coherencia que existe tanto entre las inversiones y los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático, como con respecto a las necesidades de adaptación y de mitigación de GEI con base en indicadores diseñados para medir dicha alineación. Algunos de los indicadores miden la idoneidad de la distribución de recursos de inversión en un departamento en función del riesgo de cada una de las dimensiones en que se divide el total de inversiones en adaptación; o por

ejemplo la inversión en mitigación en función de las emisiones de GEI departamentales. **Los autores proponen recomendaciones para mejorar el proceso de medición, reporte y verificación de la inversión pública y privada.**

## 6. RUTA METODOLÓGICA SUGERIDA:

Como autor del proyecto de ley proponemos la siguiente ruta metodológica, como recomendación al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que se pueda llevar a cabo la evaluación del

gasto público en protección ambiental por parte de las entidades territoriales:



Para el ejercicio de seguimiento, evaluación y reporte las entidades deberán aplicar los siguientes indicadores de análisis y evaluación de la eficacia y eficiencia del gasto en protección ambiental:

- a) **Porcentaje de participación:** Es la división entre el gasto público ambiental de un determinado rubro o gasto sobre el gasto protección ambiental total. Esto determina la importancia relativa que tiene un determinado grupo de actividades de protección ambiental ( $GPA_j$ ) dentro del total del gasto ( $GPA_t$ ). Donde  $j$  es el tipo o rubro de gasto,  $t$  es el año evaluado.
- b) **Porcentaje de crecimiento:** Es la operación del gasto público ambiental del año actual menos el gasto público ambiental del año inmediatamente anterior sobre el gasto público ambiental del año inmediatamente anterior esto Determina el cambio (crecimiento o decrecimiento) en el gasto en protección ambiental de un año a otro. Donde  $j$  es el tipo o rubro de gasto,  $t$  es el periodo actual y  $t-1$  es el periodo anterior.
- c) **Importancia del gasto en protección ambiental en el gasto total:** es la división entre el gasto público ambiental sobre el gasto total y el resultado multiplicado por 100 esto es la aproximación a la prioridad del gasto en protección ambiental dentro de las acciones de inversión de la entidad territorial, pues mide la participación relativa del gasto en protección ambiental ( $GPA$ ) en el gasto total de inversión del departamento ( $GT$ ).
- d) **Importancia del gasto en protección ambiental en el PIB:** es la división entre el gasto público ambiental sobre el producto Interno Bruto PIB, y el resultado multiplicado por 100 esto es la aproximación a la prioridad del gasto en protección ambiental dentro de la producción económica del departamento. Mide la participación relativa del gasto en protección ambiental ( $GPA$ ) en el Producto Interno Bruto del departamento ( $PIB$ ).

Respecto de la eficacia física del gasto en protección ambiental se deberán tener en cuenta los siguientes indicadores:

- a) **Porcentaje de avance físico:** Indica el porcentaje total en que se han cumplido las metas propuestas en las actividades de protección ambiental; incluye las metas que no se alcanzaron y aquellas que se sobrepasaron. Es la relación entre el avance logrado del producto o proyecto ( $A_{ft}$ ) y la meta programada del mismo ( $M_t$ ).
- b) **Porcentaje de superación de la meta física:** Indica el porcentaje de avance de aquellas metas que sobrepasaron lo programado en las actividades de protección ambiental. Es la resta entre el porcentaje de avance en las metas que sobrepasaron el 100% ( $\%A_{>100\%}$ ) menos el 100%.
- c) **Porcentaje de logro físico:** Indica el porcentaje de cumplimiento de las metas propuestas en los productos de protección ambiental sin tener en cuenta la superación de metas. En este sentido, este es un indicador que permite evaluar de manera más precisa el logro promedio de todas las metas. Es la resta de entre el porcentaje total de avance ( $\%A_{fis}$ ) menos el porcentaje de superación ( $\%S_{fis}$ ).

Con relación a la eficacia financiera del gasto en protección ambiental se tendrán en cuenta los siguientes indicadores:

- a) **Porcentaje de avance financiero:** Indica el porcentaje total en que se ha ejecutado el gasto en protección ambiental según lo presupuestado; incluye los recursos que no se usaron y aquellos que sobrepasaron lo programado. Es la relación entre el gasto en protección ambiental ejecutado del producto o proyecto ( $GPA_e$ ) y el gasto en protección ambiental programado del mismo ( $GPA_p$ )
- b) **Porcentaje de superación de la meta financiera:** Indica el porcentaje del gasto en protección ambiental que sobrepasó lo programado. Es la resta entre el porcentaje de avance en el gasto en protección ambiental que sobrepasó el 100% ( $\%A_{>100\%}$ ) menos el 100%.
- c) **Porcentaje de logro financiero:** Indica el porcentaje de cumplimiento del gasto en protección ambiental programado sin tener en cuenta el gasto que sobrepasó este presupuesto. Este es un indicador que permite evaluar de manera más precisa el logro promedio de lo presupuestado. Es la resta de entre el porcentaje total de avance ( $\%A_{fin}$ ) menos el porcentaje de superación ( $\%S_{fin}$ ).

Adicionalmente, para la eficiencia y adecuada planeación se debe contemplar una medición



más amplia que incluye el gasto en protección ambiental y las metas de producto que superaron lo programado; esto permite evaluar si, a pesar de haber ejecutado recursos donde no se programaron y haber cumplido metas no esperadas, el gasto en protección ambiental fue más o menos eficiente.

**La eficiencia podrá medirse en los siguientes indicadores:**

- a) **Eficiencia en el avance:** Si el porcentaje de avance físico es menor al 100% y el porcentaje de avance financiero es menor al 100% es Tipo 1: Puede indicar menor eficiencia en la ejecución y debilidades en la programación presupuestal y de productos.

Si el porcentaje de avance físico es mayor o igual al 100% y el porcentaje de avance financiero es mayor o igual al 100% es Tipo 2: Puede mostrar una mayor eficiencia en la ejecución de recursos, pero también indicaría un ejercicio de presupuesto y programación de metas de producto de bajas expectativas.

Si el porcentaje de avance físico es mayor o igual a 100% y el porcentaje de avance financiero es menor al 100% es Tipo 3: Puede indicar una mayor eficiencia, pero puede indicar que existen fallas en la planeación de los recursos y sus productos de bajas expectativas en las metas de producto.

Si el porcentaje de avance físico es menor al 100% y el porcentaje del avance financiero es mayor o igual al 100% es Tipo 4: Puede indicar una menor eficiencia, pero puede indicar que existen fallas en la planeación de los recursos y sus productos, de presupuestos muy bajos para el logro de los productos.

Si el porcentaje de avance físico es igual al 100% y el porcentaje de avance financiero es igual al 100% es Tipo 5: Existe una adecuada eficiencia y planeación de recursos y productos.

- b) **Eficiencia en el logro:** Mide si el logro en la ejecución los recursos del gasto, sin tener en cuenta aquellos que sobrepasaron este presupuesto, permitieron un cumplimiento más o menos eficiente de las metas programadas en cada actividad de protección ambiental, sin tener en cuenta la superación de metas.

Si el porcentaje de logro físico menos el porcentaje de logro financiero es menor o igual a cero. Existe mayor eficiencia, pues el porcentaje de logro físico es mayor al logro financiero. Esto implica que con menos recursos se logran más metas de producto.

Si el porcentaje de logro físico menos el porcentaje de logro financiero es menor a cero. Existe menor ineficiencia, pues el porcentaje de logro físico es menor que el logro financiero. Esto implica que se requieren muchos más recursos para lograr las metas de producto.

**Respecto de la Eficacia en la mitigación del daño ambiental** Corresponde al porcentaje de cambio en los indicadores biofísicos ambientales (IBA) antes y después del periodo de evaluado con fundamento en los siguientes indicadores:

- a) **Eficacia en mitigación del daño ambiental:** Si el indicador biofísico ambiental del año actual menos el indicador biofísico del año inmediatamente anterior, se divide sobre el indicador biofísico del año anterior y su resultado es mayor a cero, existirá eficacia en la mitigación ambiental, puesto que existe un mejoramiento en la cantidad o calidad de los bienes y servicios ambientales; o una disminución de la contaminación o daño.

Pero si el resultado es menor a cero existe baja eficacia en la mitigación ambiental, toda vez que no se evidencia un mejoramiento en la cantidad o calidad de los bienes y servicios ambientales; observando un aumento de la contaminación o daño.

## 7. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el articulado propuesto, el proyecto de ley no tiene un impacto fiscal negativo en las finanzas del Gobierno Central o cualquier otra entidad pública, por el contrario, significaría una ayuda en la medición del gasto público en protección ambiental a las entidades del orden nacional y territorial en Colombia.

## 8. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto presentará en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

Se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, al tratar de establecer parámetros para la medición del gasto público en protección ambiental, el beneficio no puede ser particular.

Así el Consejo de Estado determinó “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es:

***Directo***, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;

***Particular***, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y

***Actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles.*** <sup>2</sup>

### Referencias

CEPAL. (2014). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia*. Naciones Unidas;

CEPAL. (2015). *Guía metodológica: Medición del gasto en protección ambiental del gobierno general*. Naciones Unidas.

Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA. (2018). *Análisis del gasto público y privado e institucionalidad para el cambio climático – Caso de Colombia*.

Contraloría General de la República. (2017). *Informe sobre el estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2016—2017*. Contraloría General de la República.

DANE. (2018). *Metodología General Cuenta Satélite Ambiental—CSA*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

Dirección de Evaluación y Normas Presupuestarias. (2014). *Indicadores de gestión presupuestaria: Un resumen de la teoría aplicada a la gestión pública*. <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/Doc/Indicadores%20de%20gestión%20presupuestaria.pdf>

DNP. (2005). *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Departamento Nacional de Planeación; Corporación Andina de Fomento. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod\\_desem\\_mpal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/1aMetod_desem_mpal.pdf)

DNP. (2017). *Guía de orientaciones para realizar la medición del desempeño municipal y la evaluación del desempeño integral municipal, Vigencia 2016. Guía para oficinas departamentales de planeación*. Departamento Nacional de Planeación. [https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Anexo\\_Circular\\_11\\_DNP\\_Guia.pdf](https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Anexo_Circular_11_DNP_Guia.pdf)

Instituto de Estudios Económicos. (2020). *Eficiencia del gasto público: Medición y propuestas de mejora*. Instituto de Estudios Económicos.

Machado, R. (2006). *¿Gastar más o gastar mejor?: La eficiencia del gasto público en América Central y República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo.

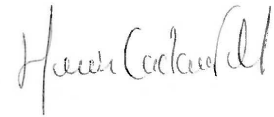
PNUD - BIOFIN. (2016). *Revisión del gasto público en biodiversidad en Colombia*.

Sarmiento, L. H., Ordóñez, R., & Alonso, A. (2017). *Revisión de gasto sector de ambiente y desarrollo sostenible*.

De los honorables Congresistas,

  
EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN  
Representante a la Cámara Boyacá  
Centro Democrático

  
Loueth Sanchez

  
Juan Carlos

COMITÉ DE REPRESENTANTES GENERAL SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>6</u> de <u>agosto</u> del año <u>2024</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>159</u> Acto Legislativo	
No. _____	Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>H.R. Eduard</u>	
<u>Triana</u>	
SECRETARÍO GENERAL	

\*\*\*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se incentiva el primer empleo y el empleo joven, eliminando el requisito de experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las plantas de personal de las entidades del sector público y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto promover el primer empleo y el empleo joven en las plantas de personal de las entidades del sector público, mediante la eliminación del requisito de experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las entidades del sector público. Y se faculta al Ministerio del Trabajo para que mediante el ejercicio de sus competencias incentive gradualmente dicha eliminación en el sector privado.

**Artículo 2º. Incentivo y fomento del empleo joven.** Para incentivar y fomentar el empleo de jóvenes y el primer empleo en todas las entidades del sector público, facúltase al Departamento Administrativo de la Función Pública para que, además de las funciones señaladas en las Leyes 489 de 1998, 872 de 2003, 909 de 2004, 962 de 2005, 1474 de 2011, 1712 de 2014, y 1757 de 2015, el Decreto Ley 019 de 2012, y el Decreto número 430 de 2016 entre otras, diseñe, formule, implemente, haga seguimiento, evalúe, ejecute programas, planes y proyectos, instrumentos técnicos y jurídicos, para eliminar el requisito de la experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las plantas de personal de las entidades del sector público.

Parágrafo. Todas las entidades públicas del orden nacional en los reglamentos de trabajo y

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

en los manuales de funciones, deberán consagrar disposiciones que fomenten el primer empleo y el empleo joven.

**Artículo 3°. Estímulo para la gradual eliminación del requisito de experiencia en el sector privado:** El Ministerio del Trabajo en coordinación con gremios, sectores, asociaciones, fundaciones, sindicatos de trabajadores y empleadores, gestionará la promoción de estímulos para que gradualmente se produzca en el sector privado la eliminación del requisito de experiencia laboral para aplicar a los cargos auxiliares, asistenciales y técnicos.

**Artículo 4°. Ampliación de nómina:** Los empleadores del sector privado que amplíen sus nóminas con cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos en relación con el año anterior, podrán postularse para acceder a los beneficios, e incentivos, que logre obtener el Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Hacienda.

**Parágrafo 1°. Los incentivos** podrán consistir en auxilios o coberturas de porcentajes que determine el Gobierno nacional sobre el salario mínimo, por cada trabajador adicional entre los 18 y 28 años, y podrá recibir un porcentaje adicional si el trabajador joven es sujeto de especial protección por parte del Estado.

**Parágrafo 2°. Los incentivos** que determine el Gobierno nacional se financiarán con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la sección presupuestal del Ministerio del Trabajo y estará supeditado a la disponibilidad con la que cuente el Gobierno nacional en el Presupuesto General de la Nación. Para ello se podrá limitar el número de beneficiarios.

**Artículo 5°. Armonización entre el sistema educativo y los nuevos modelos laborales:** El gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación deberá incrementar e incentivar la inversión para mejorar el acceso a programas de enseñanza de calidad y de desarrollo de competencias, que en colaboración con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), elaborarán enfoques específicos que potencien las habilidades de los jóvenes con las necesidades que demanda el nuevo mercado laboral y empresarial en sectores emergentes como economía digital y creativa, entre otros.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias:** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EDUAR TRIANA RINCÓN  
Representante a la Cámara Boyacá  
Centro Democrático

Hernán Caballero  
Juan Espinal

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 159 DE 2023  
CÁMARA

*por medio de la cual se incentiva el empleo joven y el primer empleo, eliminando el requisito de experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las plantas de personal de las entidades del sector público y se dictan otras disposiciones.*

**I. OBJETO:**

- La Iniciativa tiene por objeto establecer medidas para promover el empleo joven y el primer empleo en las plantas de personal de las entidades del sector público, mediante la eliminación del requisito de experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos.
- Igualmente, se faculta al Ministerio del Trabajo para que incentive gradualmente la eliminación del requisito de experiencia laboral para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos en el sector privado.
- Finalmente, pretende que el Gobierno nacional incremente e incentive la inversión en educación para mejorar el acceso a programas de enseñanza de calidad y de desarrollo de competencias, mediante enfoques específicos que potencien las habilidades de los jóvenes con las necesidades que demanda el mercado laboral y empresarial en sectores emergentes como economía digital o creativa.

**II. FUNDAMENTO LEGAL:**

- Desde la consagración de los Derechos fundamentales en la Constitución Política de Colombia de 1991, se estableció en el artículo 25:

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

Igualmente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagró en el artículo 23 que:

“Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”.



Según la OIT en el Documento Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022, estableció que “la crisis de la COVID19 ha exacerbado los numerosos desafíos del mercado de trabajo a los que generalmente se enfrentan los jóvenes. Entre 2019 y 2020, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad experimentaron una pérdida porcentual de empleo mucho mayor que los adultos (definidos como las personas que tienen 25 años o más). Muchos de ellos abandonaron la fuerza de trabajo, o no llegaron a incorporarse a ella, debido a la enorme dificultad de buscar y conseguir un empleo en un momento en el que muchos Gobiernos imponían medidas de cierre y confinamiento y los empleadores sufrían pérdidas masivas de ingresos como consecuencia del cierre de empresas. Además, la fuerte caída de los ingresos familiares y el cambio al aprendizaje a distancia por parte de las instituciones educativas hicieron que la búsqueda de educación y formación fuera más ardua para muchos. En consecuencia, el ya elevado número de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (ninis) aumentó aún más en 2020”<sup>1</sup>.

EL artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, establece que “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique, La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias”.

En 2015, el Estado colombiano aprobó la resolución que adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En esta agenda se encuentra el Objetivo 8: “Trabajo decente y crecimiento económico”, el cual tiene como meta 8.5 lograr el empleo pleno, productivo y decente para todas las mujeres y hombres, incluidos los jóvenes, así como la igualdad de remuneración por el trabajo de igual valor, para 2030. También tiene las metas 8.6 y 8.b que tenían como fin cumplirse en 2020, la primera pretendía reducir la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios. La meta 8b buscaba poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

El Decreto número 1083 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública, señala en su artículo 2.2.2.4.5 los requisitos generales para los empleos en el nivel técnico y grados salariales, **en los cuales establece que un técnico a partir del segundo grado al décimo octavo se les exige experiencia relacionada o laboral. Por ejemplo, el grado sexto requiere diploma de bachiller y 20 meses de experiencia relacionada o laboral; el grado décimo exige título de formación técnica profesional o aprobación de dos (2) años de educación superior de pregrado y nueve (9) meses de experiencia relacionada o laboral; y el grado décimo octavo demanda título de formación tecnológica con especialización y tres (3) meses de experiencia relacionada o laboral o terminación y aprobación**

### **del pensum académico de educación superior en la modalidad de formación profesional y tres (3) meses de experiencia relacionada o laboral.**

Igualmente, en el Decreto número 1083 se establecen otras medidas para este nivel educativo, tales como las equivalencias para los empleos pertenecientes a los niveles técnico y asistencial, encontrados en el capítulo quinto “Equivalencias entre estudios y experiencia”; Requisitos del nivel técnico para los empleos públicos pertenecientes a la planta de personal al Departamento Administrativo - Dirección Nacional de Inteligencia hallados en el capítulo octavo; Requisitos del Nivel Técnico del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, denominadas Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Agencia Nacional de Minería (ANM) y Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y de las Agencias Nacionales de Defensa Jurídica del Estado y de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente del capítulo noveno.

### **III. JUSTIFICACIÓN**

Sin lugar a dudas, una de las barreras de acceso al empleo formal de los jóvenes colombianos, es que las empresas privadas y los organismos del estado dentro de sus reglamentos de trabajo y manuales de funciones, exigen para el acceso a los cargos asistenciales, auxiliares o técnicos, experiencia laboral en años o meses relacionados con el cargo, cuando estos jóvenes muchas veces recién graduados de bachillerato o de carreras técnicas, o incluso profesionales, precisamente lo que necesitan es una oportunidad laboral para demostrar todas sus capacidades.

Según cifras del DANE durante el trimestre de marzo a mayo de 2024:

*“La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 15 y 28 años fue 45,2%, presentando una disminución de 0,5 p.p. comparada con el trimestre móvil marzo – mayo 2023 (45,7%).*

**La tasa de desocupación de la población joven se ubicó en 17,9%, registrando un aumento de 0,2 p.p. frente al trimestre móvil marzo – mayo 2023 (17,7%)”.**

*En el trimestre móvil marzo - mayo 2024, la rama de actividad económica que concentró el mayor número de ocupados fue Comercio y reparación de vehículos (19,4%) seguida de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (14,8%).*

*Por su parte, Transporte y almacenamiento fue la rama de actividad que más aportó negativamente a la variación de la ocupación con -0,8 puntos porcentuales”.*

**A su vez del informe presentado en julio de 2024 por el DANE se evidenció que “La población de jóvenes entre 15 y 28 años que no estudiaba ni se encontraba ocupada fue de 2.639 miles de personas. Es decir, un equivalente de 23,6% de las personas en edad de trabajar”.**

La población joven desocupada o desempleada fue 18,8% registrando un aumento de 0,3 p.p. frente al trimestre móvil marzo-mayo de 2023 (18,0%).

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_853332.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_853332.pdf)

En el caso de las principales 13 ciudades y áreas metropolitanas, la tasa de desempleo en marzo - mayo 2023 fue de 18,3% y en marzo - mayo 2024 fue 18% con diferencia en p.p. 0,3%.<sup>2</sup>

Tabla 2. Distribución, variación absoluta y contribución a la variación de la población ocupada joven según rama de actividad  
Total nacional  
Trimestre móvil marzo - mayo (2023-2024)

Rama de actividad	Total Nacional		Distribución (%)	Variación absoluta	Contribución en p.p.
	Marzo - mayo 2023	Marzo - mayo 2024			
Total	5.144	5.053	100	-90	
Comercio y reparación de vehículos	980	978	19,4	-1	0,0
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	777	746	14,8	-31	-0,6
Industrias manufactureras	575	541	10,7	-34	-0,7
Alojamiento y servicios de comida	472	477	9,4	5	0,1
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	462	445	8,8	-17	-0,3
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos	424	431	8,5	6	0,1
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	409	419	8,3	10	0,2
Transporte y almacenamiento	364	321	6,3	-43	-0,8
Construcción	336	318	6,3	-18	-0,3
Información y comunicaciones	123	114	2,3	-9	-0,2
Actividades financieras y de seguros	84	106	2,1	21	0,4
Explotación de minas y canteras	54	68	1,3	14	0,3
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	48	45	0,9	-3	-0,1
Actividades inmobiliarias	36	44	0,9	9	0,2

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

p.p.: puntos porcentuales.

Nota: por aproximación de decimales y la no inclusión de la categoría "No informa", las sumas de las poblaciones, distribuciones y contribuciones pueden diferir del total.

Nota: datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados CNPV 2018.

Para el total nacional en el trimestre móvil marzo - mayo 2024, Obrero, empleado particular y Trabajador por cuenta propia fueron las posiciones ocupacionales que tuvieron mayor participación de la población ocupada joven con 56,9% y 31,5%, respectivamente. La posición ocupacional que contribuyó en mayor medida a la disminución de la ocupación fue Trabajador por cuenta propia con -2% puntos porcentuales.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Según un análisis publicado por el diario Portafolio, *“7 de cada 10 jóvenes en América Latina tienen problemas para encontrar trabajo. En Colombia el 85% de los jóvenes expresaron esta dificultad, de acuerdo con el estudio de Escasez de Oportunidades Laborales de ManpowerGroup, en colaboración con Junior Achievement Americas”*.<sup>3</sup>

Del análisis del estudio se concluyó que **para los jóvenes la falta de experiencia es el mayor obstáculo que enfrentan durante la búsqueda de empleo, seguido de encontrar un salario adecuado para sus expectativas económicas.**

**Javier Echeverri, presidente para ManpowerGroup Colombia afirmó “La pandemia modificó las expectativas de los jóvenes sobre el mundo del trabajo, aun así, la experiencia sigue siendo el factor determinante para encontrar un empleo formal independientemente del grado de formación con el que cuentan. Mientras más rápido adquieran práctica, más fácil les será emplearse”.**

Es así como los jóvenes comienzan su ciclo de vida laboral en el sector informal y se mueven hacia el formal cuando acumulan experiencia<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-mar-may2024.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.portafolio.co/economia/empleo/falta-de-experiencia-laboral-aleja-a-jovenes-de-los-empleos-formales-571159>

<sup>4</sup> [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s2248-60462019000100101&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=s2248-60462019000100101&script=sci_arttext)

Demostrando que cuando las compañías o incluso el sector público exigen requisitos de experiencia para cargos que pueden ser un primer paso en la vida laboral de los jóvenes, solo incrementa más la informalidad de ese primer empleo.

#### V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el articulado propuesto, el proyecto de ley no tiene un impacto fiscal negativo en las finanzas del Gobierno Central o cualquier otra entidad pública, por el contrario, significaría una ayuda para los jóvenes colombianos que no pueden acceder a un empleo formal, por la solicitud de requisitos de experiencia para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las plantas de personal de las entidades del sector público.

Y respecto del incentivo que enuncia el Proyecto en el párrafo del artículo es muy claro que dependerán de lo que determine el Gobierno nacional y estará supeditado a la disponibilidad con la que cuente en el Presupuesto General de la Nación.

#### VI. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto presentará en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto.

Se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, al pretender eliminar el requisito de experiencia para los cargos de los niveles auxiliares, asistenciales y técnicos de las plantas de personal de las entidades del sector público, el beneficio no puede ser particular.

Así el Consejo de Estado determinó “No cualquier interés configura la causal de pérdida de investidura, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es:

***Directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;***

***Particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y***

***Actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles***<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

