Bogotá D.C.,agosto de 2021.

Honorable Representante

**JENNIFER KRISTIN ARIAS**

Presidente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley *“por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”*

Respetada Presidente,

De conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso de la República de Colombia el Proyecto de Ley que se adjunta: “*por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones”.*

Atentamente,

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ CÉSAR ORTIZ ZORRO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO LINARES CAMBEROS CARLOS JULIO BONILLA SOTO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido de la U Departamento del Cauca

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Departamento del Atlántico

**ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Guaviare Departamento del Tolima

**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia Departamento de Cundinamarca

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

**“*por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones*.”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades, de los municipios donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura.

**Artículo 2º.** **Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a los contratos que tengan por objeto la realización de obras públicas y/o de infraestructura que sean suscritos por entidades estatales, incluyendo los contratos de interventoría y de consultoría cuyos objetos estén relacionados con obras públicas y/o de infraestructura, cualquiera que sea la modalidad de contratación, incluyendo los esquemas de Asociación Público Privada, salvo los casos en que los contratos u obras sean contratadas o ejecutadas por las Fuerzas Militares.

**Artículo 3º.** **Porcentaje de vinculación de mano de obra local.** En los estudios previos y en los pliegos de condiciones de los procesos que tengan como objeto la contratación de proyectos a los que hace referencia el artículo 2 de esta Ley las entidades contratantes fijarán el porcentaje mínimo de mano de obra calificada y no calificada local, así como de proveedores de bienes y de servicios, que el contratista deberá vincular y mantener para la ejecución del objeto contratado con el Estado. Dicho porcentaje no podrá ser inferior al 10% del total de personal a vincular y del 5% del total de bienes y servicios a adquirir.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la imposición de multas pactadas en el respectivo contrato. En ausencia de disposición en este sentido, se impondrá una multa que podrá ir entre el 1% al 5% del valor total del contrato.

**Parágrafo 1.** La interventoría o el supervisor del contrato, según sea el caso, deberá verificar mensualmente el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo mediante los documentos en los que se registre la nómina y planillas de seguridad social del contratista del personal destinado para la ejecución del contrato respectivo. En el caso de bienes y servicios, deberá verificar los documentos que acrediten la adquisición de servicios y de nuevos bienes.

**Artículo 4º.** **Contratación de mano de obra local.** Para cumplir con lo dispuesto en esta Ley los contratistas harán uso de la Red del Servicio Público de Empleo que tengan autorizada la prestación presencial en el municipio donde se desarrolle la obra, o proporcionalmente en cada municipio en donde se desarrollen las obras. En caso de que no se pueda contar con esta herramienta en el municipio donde se deba realizar la convocatoria, esta se podrá hacer a través del mecanismo que el contratista considere más expedito. El término de la publicación no será inferior a cinco (5) días hábiles y el contratista tendrá diez (10) días hábiles a partir del recibo de la hoja de vida del oferente para definir su vinculación.

En caso de que no se encuentre a quien cumpla con los requerimientos del cargo, el contratista repetirá el procedimiento establecido en este artículo en los territorios establecidos como orden de preferencia, en el artículo siguiente.

Estos términos se aplicarán igualmente para la adquisición de bienes y servicios locales.

En caso de no obtener la suficiente vinculación local o el total de personal en el orden de preferencia, el contratista informará y justificará a la interventoría o supervisor, quien verificará y calificará la justificación e informará a la entidad contratante sobre los oferentes presentados y las condiciones ofrecidas por el demandante a los oferentes, la entidad estatal determinará si existe mérito para modificar el contrato o iniciar proceso sancionatorio o judicial contra el contratista.

El contratista debe vincular por cualquiera de las modalidades de contrato laboral al personal calificado y no calificado que requiera adicional al que ya cuenta en su nómina, acorde con lo establecido en el artículo anterior.

En caso de subcontratación, el contratista deberá exigir al subcontratista el cumplimiento de la proporción pactada en el contrato estatal para la vinculación laboral local de la mano de obra, bienes y servicios, en caso de incumplimiento será responsable el contratista. En la subcontratación o sus derivaciones no se contará el personal de nómina de las empresas subcontratadas.

**Parágrafo.** La Unidad del Servicio Público de Empleo establecerá a través de resolución las funcionalidades y procesos que deberán implementar los prestadores del Servicio Público de Empleo para cumplir con la presente ley.

**Artículo 5º.** **Procedimiento en caso de no encontrar suficiente mano de obra local.** En caso de que el contratista no encuentre suficiente mano de obra local calificada o no calificada, o desfavorables condiciones del mercado entre los proveedores de bienes y de servicios locales, el contratista deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4 en los siguientes municipios, respetando el orden que a continuación se establece:

**1**. En el municipio o municipios que correspondan al área de influencia del proyecto, de acuerdo con lo dispuesto en los estudios previos del contrato respectivo.

**2.** En los municipios que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto.

**3**. En los demás municipios del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto.

**4**. En el ámbito nacional.

**Artículo 6°. Criterios de preferencia.** Para efectos de esta ley, los prestadores del Servicio Público de Empleo deberán gestionar con prelación hojas de vida de personas en situación de vulnerabilidad o de especial protección, para promover la vinculación de: mujeres, víctimas del conflicto, personas en proceso de reintegración o reincorporación, población étnica, población LGBTI, personas de la tercera edad que no sean beneficiarios de pensión alguna, personas con alguna condición de discapacidad a la que se refiere la Ley 361 de 1997.

En cuanto a bienes y servicios locales, el Contratista o sus subcontratistas darán prelación en la negociación de bienes y servicios con MIPYMES, cooperativas de transportadores, cooperativas de prestadores de servicios, asociaciones mutuales, y emprendimientos locales o regionales.

**Artículo 7º.** **Capacitaciones y organización.** El contratista podrá impulsar programas de capacitación al personal vinculado en las áreas del conocimiento que se requieran y podrá apoyar la organización de cooperativas de prestadores de servicios locales, con la participación de la entidad estatal contratante. De todo lo cual se dejará constancia en el acta de liquidación, sobre el valor agregado obtenido para el fortalecimiento económico y social local.

**Artículo 8º Paz y salvo.** Las entidades estatales verificarán a través de las Interventorías o los Supervisores, antes de liquidar el contrato, que el contratista se encuentre a paz y salvo con todos los proveedores de mano de obra, bienes o servicios locales. En caso de que se encuentren obligaciones pendientes de pago se dejará constancia de las reclamaciones por bienes y servicios sin paz y salvo, mientras que el contratista, y la interventoría o supervisión deberán presentar a la entidad contratante informe detallado y sustentado de las reclamaciones.

**Artículo 9º Extensión.** Las entidades estatales podrán aplicar estas medidas de manera analógica a los contratos estatales de provisión de servicios, que no sean del régimen de servicios públicos domiciliarios. Para lo cual deberán adelantar estudios y análisis que evidencien la pertinencia y favorabilidad en el mercado de estas medidas para la adquisición de mano de obra, bienes y servicios locales, y que en todo caso no afecte la efectividad, la calidad y oportunidad en la provisión de los servicios requeridos.

**Artículo 10º** La presente ley deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación y sanción. En todo caso, aplicará sólo para los procesos de contratación que se inicien con posterioridad a dicha fecha.

Atentamente,

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ CÉSAR ORTIZ ZORRO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO LINARES CAMBEROS CARLOS JULIO BONILLA SOTO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido de la U Departamento del Cauca

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Departamento del Atlántico

**ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Guaviare Departamento del Tolima

**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia Departamento de Cundinamarca

# **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_\_ DE 2021**

**“*por medio de la cual se establecen criterios para la vinculación laboral de mano de obra local en las regiones y municipios donde se ejecuten obras públicas y se dictan otras disposiciones.”***

## **I.** **OBJETO DEL PROYECTO**

El propósito del presente proyecto de ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral preferente de la mano de obra local calificada y no calificada en los municipios y regiones donde se ejecuten obras públicas.

Se pretende establecer medidas que permitan asegurar la participación económica de la comunidad local (población y empresas), en la ejecución de las obras públicas, mediante la vinculación laboral obligatoria de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la adquisición de bienes y de servicios registrados en las localidades de los municipios donde se ejecuten obras públicas o de infraestructura, considerando que la inversión del presupuesto público en la ejecución de obras puede servir de motor para impulsar la economía local, contribuir a cerrar las brechas sociales en los municipios.

## **II.** **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

Respecto de la competencia del Congreso para expedir este tipo de normas para la promoción del empleo por parte del Estado la Constitución Política de Colombia consagra:

*“****Artículo 334.*** *(…).*

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

*(…)”.*

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-022 de 2004 señaló que es competencia del Congreso de la República dictar las normas conforme a las cuales ha de llevarse a efecto la intervención en la economía:

“3.1. **La dirección General de la Economía le corresponde al Estado.**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución Política al Estado corresponde la dirección de la economía, lo que significa que ésta no queda a merced de lo que pueda suceder en la sociedad, sino que precisamente para alcanzar las altas finalidades que le competen al Estado para *“promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”,* así como para *“asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”* que impone el artículo 2º de la Carta al Estado Colombiano, la economía requiere que su dirección general se lleve a cabo por el Estado.

En ese orden de ideas es claro que el Congreso de la República en la Constitución de 1991 mantiene la función de dictar mediante leyes las normas conforme a las cuales ha de llevarse a efecto esa intervención en la economía. El artículo 150, numeral 21 de la Constitución exige que tales leyes regulen de manera precisa la forma como el Estado habrá de intervenir en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, al igual que en los servicios públicos y privados, con el propósito de *“racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”*, como expresamente se señala en el artículo 334 de la Carta Política. Además, en esta norma se le impone al Estado el deber de intervenir, “*de manera especial* para *dar pleno empleo a los recursos humanos”* y asegurar a todos, particularmente a quienes tienen menores ingresos, un *“acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”,* intervención que se extiende a la promoción de la productividad y competitividad, al igual que a buscar que las distintas regiones de Colombia alcancen un *“desarrollo armónico”*.

Por su parte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, Ley 80 de 1993 establece:

*“Artículo 3. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”.*

Por otra parte, en cuanto a la organización para la gestión y obtención de empleo, la Ley 1636 de 2013, por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia, junto con la reglamentación compilada en el Decreto Nacional 1072 de 2015, p*or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo*, facilitan la aplicación de normas que fomenten la obtención de empleo local a través de las obras públicas, habida cuenta la experiencia de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, y de las agencias públicas de gestión y colocación de empleo en cada territorialidad.

**II.3** Antecedente normativo que establece la promoción en la vinculación de personas específicas al empleo:

- Ley 823 de 2003 “Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”. artículo 5, numeral 2:

“*Con el fin de promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad, el Gobierno Nacional deberá:…*

*2.… En especial, el Gobierno Nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en el sector de la construcción, mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector*.”

- **LEY 361 DE 1997** “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones.”

*Artículo 22: “El Gobierno dentro de la política nacional de empleo adoptará las medidas pertinentes dirigidas a la creación y fomento de las fuentes de trabajo para las personas en situación de discapacidad”*

A pesar de esta normatividad, el Gobierno Nacional no ha reglamentado, las formas para la generación de empleo en especial a estas personas ya protegidas, como tampoco ha establecido la promoción específica de empleo en las regiones, habida cuenta las inversiones en infraestructura pública, como tampoco tienen clara competencia las entidades territoriales para reglamentar la materia, tal como por ejemplo lo ha aceptado la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente en concepto Radicado: 2202013000003258 de abril 29 de 2020, en el que informa que no se ha reglamentado los dispuesto por el legislador en la Ley 823 de 2003, pues apenas (en el año 2020) se encuentran trabajando en un proyecto para reglamentar lo dispuesto en la Ley 82 de 1993:

“Incluso, la Agencia Nacional de Contratación Pública y el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con la Vicepresidencia de la República, se encuentran, actualmente, trabajando en un proyecto de decreto que pretende implementar algunas medidas en favor de las mujeres cabezas de familia en materia de contratación estatal, desarrollando para ello el artículo 11 de la Ley 82 de 1993. Este tipo de medidas normativas, a nuestro juicio, materializa los principios constitucionales y es compatible con las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano, en el entendido de que tales obligaciones no solo vinculan a los poderes legislativos sino también a todo el aparato estatal, el cual es llamado de forma íntegra y omnicomprensiva a la protección de la mujer.

Es del caso precisar que la Ley 823 de 2003, en el artículo 5, numeral 2, establece que «el Gobierno Nacional promoverá la incorporación de las mujeres al empleo en el sector de la construcción, mediante la sensibilización, la capacitación y el reconocimiento de incentivos a los empresarios del sector». Esto último en acatamiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado al suscribir, entre otras, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer −Convención de Belem do Para−, aprobada por el Congreso mediante la Ley 248 de 1995.

De todas formas, en lo que tiene que ver con la ejecución de contratos estatales y con la provisión de bienes y servicios por parte de mujeres, hasta que el Gobierno Nacional no reglamente las condiciones de aplicación del artículo 12, inciso 4, de la Ley 1150 de 2007, no es posible que las entidades establezcan mecanismos de fomento en los pliegos de condiciones, precisamente, por la falta de desarrollo frente a las condiciones para que esto sea posible, como sí se hizo, por ejemplo, con las personas en condición de discapacidad, entre otros. Las entidades públicas, incluidas las territoriales, tampoco pueden implementar este tipo de medidas diferenciales con fundamento en el mandato contenido en Ley 823 de 2003, pues el mismo está dirigido expresamente al Gobierno Nacional, lo que impide que cualquier entidad diferente implemente medidas que fomenten la contratación estatal en favor de mujeres. Todo, claro está, sin perjuicio de las obligaciones generales que le asiste a toda entidad pública de impedir cualquier tipo de acto discriminatorio que afecte a las mujeres por su condición de mujer en sí misma considerada.”

Así las cosas, corresponde al Congreso de la República desarrollar normatividad que promueva el empleo en las obras públicas, más aún si se tiene en cuenta la situación excepcional de desempleo exacerbado por la pandemia del Covid-19.

Es de resaltar que, en el acervo normativo y reglamentario actual, no existe habilitación o reglamentación alguna que les permita a los ordenadores del gasto de las entidades estatales pactar la vinculación de personal del municipio o la región como mano de obra en la ejecución de las obras públicas, ni mucho menos que regule en qué proporción y con qué fundamento puede pactar o exigir mano de obra local. Pues toda la normatividad y la reglamentación de Contratación Estatal se ha enfocado en brindar puntajes o factores de desempate por situaciones especiales de los oferentes (persona natural o jurídica) en las convocatorias públicas. Pero se ha omitido legislar y reglamentar la provisión de empleos a través de las obras públicas. En aquel sentido, véase:

- Ley 816 de 2003: apoyo a la industria nacional en la contratación pública.

- Ley 1150 de 2011 artículo 12 parágrafo 4, conforme a la adición introducida con la Ley 2040 de 2020, en cuanto a factores de desempate.

- Decreto nacional 1082 de 2015 a**rtículo 2.2.1.1.2.2.9.** *Factores de desempate.*

**III.** **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO:**

En Colombia la inversión del recurso público a través de la contratación de obras, bienes y servicios, se ha constituido en un importante motor de desarrollo. Tal como lo reconoce la Sociedad Colombiana de Ingenieros[[1]](#footnote-1) el sector de las obras públicas siempre ha sido determinante en el manejo de los indicadores macroeconómicos. Incluso hay regiones, departamentos o municipios, donde esta actividad resulta la mayor dinamizadora de la economía. Dentro de ese marco de inversión estatal, las obras públicas son reconocidas como una importante fuente de empleo.

Según Fedesarrollo[[2]](#footnote-2), destinar 0,5% del PIB cada año a ejecutar infraestructura, podría reducir la tasa de desempleo nacional en 0,6% y cada año podrían generarse en este renglón de la economía cerca de 160.000 puestos de trabajo.

En el año 2021 se calcula que solo para la ciudad de Bogotá las obras públicas de Bogotá podrían generar cerca de 69.700 empleos[[3]](#footnote-3) y, en 2020, generaron más de 50.000 empleos directos en Medellín[[4]](#footnote-4).

Esta capacidad de la actividad de ejecución de obras públicas para servir como mecanismo de crecimiento y desarrollo así como de fuente de empleo fue reconocida en documento “Empleo para población vulnerable a través de obras públicas y lineamientos de política” (Rocha García, Ricardo. 2011), publicado por el Departamento Nacional de Planeación, dentro del marco de la Política de Generación de Ingresos (PGI) delineada por el CONPES 3616 de 2009, en el cual se señaló:

“*La utilización de obras de infraestructura pública y social como herramienta en la erradicación del hambre y la pobreza se inició, desde una escala relativamente pequeña, en los tiempos coloniales en Asia del sur. Desde aquel entonces estos programas, en una forma u otra, se han difundido en casi todos los países del mundo y en la actualidad, además de representar importantes opciones de política en la lucha contra el desempleo y el subempleo (Devereux y Solomon [2006]), se consideran una de herramientas más efectivas de enfrentar la pobreza, cuando menos la de carácter transitorio (Keddman [2004]).*

*También en América Latina los programas de obras públicas han sido extensamente utilizados y recientemente han cogido un nuevo impulso a raíz de la crisis económica internacional, convirtiéndose en un elemento clave de las medidas anticíclicas adoptadas por numerosos países de la región (CEPAL/OIT [2009]).*

(…)

*En opinión de Ali y Pernia (2003) actualmente en la comunidad internacional se reconoce que una gobernabilidad y un marco institucional sólidos son factores claves para permitir un exitoso aprovechamiento de la inversión en infraestructura por parte de la población pobre. En todo caso, la inversión en infraestructura juega un significativo papel para el desarrollo económico de un país, a menudo mayor que otras formas de inversión. En particular, la construcción y mantenimiento de caminos y otra infraestructura rural tienen significativos efectos sobre el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales (Mujeri [2002]).*

(…)

*b) Participación de la población local*

*En general, las inversiones en infraestructura tendrán poco éxito si las partes interesadas y los futuros beneficiarios no están implicados en todo el proceso (OIT [2004]). Involucrar las comunidades locales en los varios estadios del programa de infraestructura – incluyendo diseño, implementación, selección, monitoreo – aumenta la probabilidad de que dichos proyectos satisfagan las necesidades y las circunstancias locales, se construyan a un menor costo y reciban un buen uso y mantenimiento (Devereux y Solomon [2006], Mujeri [2002]); en últimas, que dichos proyectos beneficien a los pobres y faciliten su inserción laboral. A este respecto Mujeri (2002) sugiere que la existencia de instancias participativas locales deliberantes reduce de manera efectiva los errores de focalización en los programas de obras públicas y evita tanto la exclusión de los pobres como la inclusión de los no pobres. En Colombia el informe de consultoría de IFS y Econometría (2007) reconoce que fue un error encomendar la gestión de los proyectos financiados por el programa Empleo en Acción a organismos con sedes administrativas no localizadas en la misma región de los municipios intervenidos.”*

En la historia de Colombia se pueden encontrar varios ejemplos de contratación estatal que promueven el empleo local, como el mantenimiento vial con asociaciones de campesinos o constructores[[5]](#footnote-5), sin embargo desde la adopción del Estatuto General de la Contratación Estatal (Ley 80 de 1993), así como con la adopción de los pliegos tipo para obra pública (Ley 1882 de 2018) se ha alejado más la posibilidad de que la ejecución de las obras públicas locales se haga con personal de la región, por cuanto con este acervo normativo se ha fortalecido una mayor participación de oferentes nacionales e internacionales y por ende la transparencia en el proceso de selección, pero no se ha legislado sobre una política para la empleabilidad o generación de empleo en las obras públicas.

Aunque en el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se ordenó la adopción de un reglamento por parte del Gobierno Nacional con el ánimo de promover el empleo local, aún está pendiente dicha reglamentación, pues ni en los Decretos Nacionales 342 de marzo de 2019 y 594 de 2020 ni en ningún documento tipo de los expedidos por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente se encuentra la obligatoriedad o la posibilidad de que los oferentes se comprometan a vincular la mano de obra local.

Teniendo en cuenta que aún se encuentra pendiente hacer efectivo lo dispuesto en la Ley 1882, es claro que lo allí disupuesto ha resultado insuficiente para que la promoción del empleo local con la ejecución de obras públicas sea una realidad, por lo que este asunto requiere no de una declaración de intenciones sino de una ley por la cual se pueda cumplir este objetivo, tal como la que se propone en el presente proyecto.

Considerando el incremento del desempleo local por la pandemia causada por la COVID-19, y visto que la inversión estatal en obras públicas ha logrado continuar, los autores de este proyecto consideramos es el momento adecuado para que desde el Congreso de la República se establezcan los mecanismos legales que permitan la generación de empleo regional a través de la ejecución de obras públicas que se requiere año a año a lo largo y ancho del país.

**IV.** **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El artículo primero, objeto del proyecto de ley, fija el marco general en que se aplica la promoción al empleo local, tanto de mano de obra como para la provisión de los bienes y servicios. Así mismo se establece una excepción que se refiere a los principios que rigen el mercado en nuestra nación que se guía por la libertad económica, en consecuencia depende igualmente de la disponibilidad y la favorabilidad entre la oferta local. Esto último, depende de un estudio de mercado que se especifica más adelante en el artículo tercero de esta iniciativa.

El artículo segundo, ámbito de aplicación, precisa que la norma se aplica al lugar donde se va a ejecutar la obra, sin importar que tipo de entidad central o descentralizada contrató la obra, así mismo establece todos los tipos de contratos estatales de obra pública a los cuales se debe aplicar esta política de empleo local, tanto a entidades estatales sometidas al régimen general de contratación estatal como aquellas entidades estatales sometidas a regímenes especiales de contratación.

En el artículo tercero se establece que al ser distintos elementos: mano de obra calificada, mano de obra no calificada, provisión de bienes, provisión de servicios, deberá tenerse en cuenta el estudio o análisis del mercado que adelante cada entidad en la jurisdicción en que se ejecute la obra. Esto, toda vez que al ser varios tipos de bienes o servicios no se puede tratar como una sola proporción o cifra, ya que no es la misma disponibilidad del material agregado o de cantera que se ubica en la zona, que la provisión del cemento o del material eléctrico que es producido en fábricas distantes y comercializado en la localidad. Así como es probable que no haya la misma disponibilidad en algunos municipios de arquitectos, ingenieros y profesiones afines, que mano de obra no calificada. De igual forma, puede ocurrir que exista servicio de transporte de materiales o personal, pero no está legalizado. Todo esto debe incluirse en el estudio o análisis que adelante la entidad estatal, para determinar las proporciones de vinculación local. Sin embargo, en caso de todas estas dificultades, en el artículo séptimo de este mismo Proyecto se permiten acuerdos con el alcalde para que los contratistas fomenten la formación y/o la organización de la oferta o disponibilidad local.

Así mismo, en el artículo tercero se establece que, en todo caso, el porcentaje de servicios o personal local no podrá ser inferior al 5% y 10% del total a adquirir o vincular respectivamente.

En el artículo cuarto se establece la obligatoriedad de vincular todo el personal mediante contrato laboral, así como un breve procedimiento en asocio con la oferta pública de empleo local, acorde con la reglamentación de la Ley 1636 de 2013 y el Decreto Único del Sector Trabajo. Además, de esta manera se hace más transparente y rápida la vinculación del personal a las obras públicas.

En el artículo quinto, se establece un orden de preferencia en caso que en la localidad no haya la suficiente mano de obra, bienes o servicios, o cuando haya desfavorables condiciones del mercado. Valga recordar que un contrato estatal tiene igualmente una finalidad de lucro para el contratista, acorde con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el contratista no puede asumir de su pecunio los costos o sobrecostos en la ejecución de las obras públicas. Cualquiera de estas falencias debe ser demostradas por el Contratista, y verificadas por la Interventoría o Supervisión dependiendo si es en contrato de obra o de consultoría, y en todo caso deben ser decididas motivadamente por la entidad estatal contratante.

En el artículo sexto, prelaciones, se establecen unos criterios de preferencia en las condiciones de la mano de obra, tanto por género, como por edad, discapacidad, situación de vulnerabilidad por víctima de violencia, reinserción, etcétera. Así mismo se establecen unas prelaciones para la adquisición de bienes y servicios, en asociaciones cooperativas, mutuales, mipymes, etcétera. Este artículo se fundamenta en favorecer a las personas naturales y jurídicas con mayor vulnerabilidad, habida cuenta que se trata de inversión de recursos públicos, se fortalece población en desventaja frente a los no vulnerables, con lo cual se aplica el principio constitucional de la igualdad. Lo establecido en este artículo no implica que todo el personal deba tener alguna de estas condiciones, pues en todo caso para ser vinculado se requiere, además de ser local, estar cesante y tener el perfil requerido.

En el artículo séptimo se busca que los contratistas se adapten a las regiones y propicien la formación del personal, así como la organización de quienes pueden proveer servicios en la localidad. Al dejar constancia en acta de liquidación se busca dejar un testimonio, que incluso pueda servir en otro desarrollo normativo para dar puntuación en futuras convocatorias, pero al no ser objeto de la presente iniciativa no se incluye. Valga recordar que en la normatividad colombiana se permite que los empleadores contraten laboralmente para aprendizaje (Código Sustantivo del Trabajo artículos 81 a 88), por lo que resulta plenamente legal que se permita en la promoción del empleo en obras públicas, que se propicien condiciones para que los contratistas estatales contribuyan al mejoramiento del capital humano en lo local, y en aras de cumplir con las proporciones pactadas en el contrato de obra.

En el artículo octavo, se busca que el impacto en los municipios de estas obligaciones legales sea positivo, pues en la práctica se encuentran casos de contratistas que no pagan todas sus deudas en las poblaciones, y por la distancia entre estos y la sede o por la efimeridad de los contratistas, se hacen de difícil cobro. En consecuencia, se busca blindar la economía local que confía en los contratistas estatales, y les provee mano de obra, pero en especial bienes y servicios. Por otra parte, en caso de no tener el paz y salvo se exige informar, pues la entidad estatal debe seguir adelante con la obligación legal de liquidar los contratos estatales de tracto sucesivo, y de cualquier manera: el Código Civil establece que las reclamaciones dinerarias corresponden pagar a quienes las deben, no corresponde pagar a la entidad estatal que paga a su contratista.

En el artículo noveno, se busca permitir que las entidades estatales puedan aplicar estas medidas de promoción del empleo local, en la provisión de servicios, como, por ejemplo: almuerzos escolares, cuidado de personas, servicios logísticos u operativos, mantenimientos de elementos o aparatos, etcétera. En todo caso, esta aplicación depende tanto del estudio o análisis que realice la entidad estatal, como la falta de disponibilidad suficiente de personal en el oferente adjudicado.

El artículo décimo y último, corresponde a la vigencia y derogatorias. Para evitar efectos negativos, y para que las entidades estatales adelanten los estudios y análisis necesarios para la aplicación de este Proyecto de Ley, estas disposiciones solo se puedan aplicar a convocatorias o invitaciones que se inicien después de su vigencia y no aplicaría a contratos que ya se encuentren en ejecución ni a proyectos que ya se encuentren en convocatoria o selección.

## **V.** **RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, por el cual se modifica el artículo 29 de la Ley 5ª de 1992, el ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, en cada caso cada Congresista deberá evaluar si, en su caso personal, hay o no un conflicto de interés.

De los H. Congresistas,

**ALEJANDRO VEGA PÉREZ CÉSAR ORTIZ ZORRO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO LINARES CAMBEROS CARLOS JULIO BONILLA SOTO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido de la U Departamento del Cauca

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Partido Liberal Colombiano Departamento del Atlántico

**ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO ANGEL MARIA GAITAN PULIDO**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Guaviare Departamento del Tolima

**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ ÓSCAR SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia Departamento de Cundinamarca

1. <https://sci.org.co/el-sector-de-las-obras-publicas-siempre-ha-sido-determinante-en-el-manejo-de-los-indicadores-macroeconomicos/> [↑](#footnote-ref-1)
2. Al respecto, <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/obras-civiles-podrian-crear-160-000-empleos-anualmente-542472>. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/01/20/obras-publicas-de-bogota-para-el-2021-podrian-generar-cerca-de-69700-empleos/> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8751-Obras-p%C3%BAblicas-en-Medell%C3%ADn-generaron-m%C3%A1s-de--50.000-empleos-directos-en-2020>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Rocha García, Ricardo. Empleo para población vulnerable a través de obras públicas y lineamientos de política. DNP, Bogotá, 2011, páginas 12 a 13: “… Un programa de mantenimiento vial, que operó en Colombia desde 1984 podría catalogarse como una Política de Inversiones Intensiva en Empleo. Esta iniciativa fue promovido por la OIT y el PNUD con la finalidad de contratar con microempresas asociativas de trabajadores rurales el mantenimiento anual de la red secundaria a cargo del Ministerio de Transporte. Estas microempresas eran asesoradas por el Departamento Nacional de Cooperativas DANCOOP y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (Pait y Yeng, 1997: p 5). Desde su inicio, el enfoque de los programas estuvo centrado en la generación del empleo, dando atención a jornaleros agrícolas, fomentando adicionalmente una participación activa de las organizaciones y municipios locales. A partir de 1995 debido al nuevo sistema de concesiones de los servicios públicos, las microempresas comenzaron ser desplazadas en la contratación por medianas empresas.” [↑](#footnote-ref-5)