

Bogotá, D.C., 10 de diciembre de 2025

Honorable Representante:  
**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**  
Presidente  
Comisión VII Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes

**Asunto: INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NO. 239 DE 2025 "POR MEDIO DEL DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Respetado presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 la Ley 5ta de 1992, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para **PRIMER DEBATE EN CÁMARA** al **Proyecto de Ley No. 239 De 2025 "POR MEDIO DEL DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Del Honorable Representante,



**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

## **INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 239 DE 2025 CÁMARA**

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los Honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de Ley
3. Exposición de motivos
  - 3.1 Consideraciones generales
    - 3.1.2 Derecho al trabajo
  - 3.2 Contexto del mercado laboral de los grupos étnicos en Colombia
  - 3.3 De la Consulta Previa
    - 3.3.1 Medidas que deben consultarse
    - 3.3.2 De la afectación directa
    - 3.3.3 Procedencia de la Consulta Previa
    - 3.3.4 Análisis del proyecto de Ley frente a la Consulta Previa
4. Contenido del proyecto de Ley
5. Fundamentos Jurídicos
6. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
7. Impacto fiscal de la iniciativa
8. Pliego de modificaciones
9. Conclusiones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate

### **1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO**

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 19 de agosto de 2025, por parte de la Honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca. Fue publicado en la Gaceta del Congreso número 1589 del 1 de septiembre de 2025.

La Mesa Directiva, mediante oficio No. CSCP 3.7 - 884-25 del 19 de noviembre de 2025, designó como Coordinador Ponente al H. R Germán Rogelio Rozo Anís, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

El presente proyecto de Ley fue presentando en los periodos legislativos de 2018-2019 y 2020-2021, pero debido a que los tiempos no fueron suficientes, fue archivado de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 en el mes de junio del año 2022.

Asimismo, fue presentando en el periodo legislativo correspondiente a 2021-2022, asignándole el número 250 de 2021 Cámara y 382 de 2022 Senado, alcanzando dos debates en la Cámara de Representantes y un (1) debate en la comisión séptima del Senado de la República, lamentablemente no alcanzo a surtir su último debate debido a que los tiempos no fueron suficientes, por ende, fue archivado de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 en el mes de junio del año 2023.

Igualmente, se presentó nuevamente en el periodo legislativo de 2023-2024, asignándole el número 123 de 2023 Cámara y 300 de 2024 Senado, alcanzando el tercer debate sin que se llegara a surtir su último debate debido por lo que fue archivado de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 en el mes de junio del año 2023.

La versión que se pone a discusión de los miembros del Congreso de la República ha sido construida para una mejor armonización con la legislación existente, aplicando las mejoras surgidas de cada debate, tanto en las discusiones de Cámara de Representantes, como el debate de Senado de la República, así como con los diferentes conceptos emitidos por las entidades que aportaron sus comentarios y recomendaciones en la discusión de las propuesta, y los diversos requerimientos brindados por las comunidades e instituciones que confluyen en la creación del certificado de responsabilidad étnica empresarial.

Por otro lado, el **Ministerio del Trabajo** emitió concepto el cual fue allegado al correo electrónico institucional el día 7 de marzo del año 2024 dentro del trámite del proyecto de Ley No. 123 de 2023 Cámara y 300 de 2024 Senado, en el que conceptuó favorablemente sobre esta iniciativa señalando textualmente lo siguiente:

*“El Ministerio del Trabajo brinda concepto favorable a la iniciativa legislativa, conforme se encuentra acorde con los postulados de generación de empleo y empleabilidad derivados de la promoción de incentivos a favor de la inclusión laboral de personas que se identifiquen como integrantes de comunidades étnicas. Este postulado de inclusión desde el principio constitucional de igualdad y no discriminación resulta acorde con los principios que motivan la regulación derivada del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, y el Proyecto de ley No. 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 192 de 2023 Cámara y con el Proyecto de Ley 256 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”, que en la actualidad se debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes”.*

Adicionalmente, planteó unas modificaciones al texto del Proyecto de Ley, las cuales fueron acogidas dentro de esta nueva iniciativa que se presenta.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto la creación del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, destinado a fomentar la inclusión y contratación de personas pertenecientes a comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rom o gitanas en el sector empresarial colombiano. Este certificado, además de promover la diversidad étnica dentro de las organizaciones, busca ofrecer beneficios en los procesos de contratación estatal a empresas comprometidas con la inclusión.

## **3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **3.1 CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **3.1.1 POBLACIÓN AFROCOLOMBIANA**

De conformidad con el Censo 2005, la población que se autorreconoció en las categorías afrocolombiana, negra, raizal y palenquera son 4.311.757 personas, es decir, el 10,6% del total de la población del país. Valor porcentual este que investigadores como Gustavo de Roux consideran inexacto, pues según sus palabras *“el sinnúmero de condicionantes existentes en una sociedad que discrimina racialmente inclina a muchos a no autoidentificarse como afrodescendientes, situación que se traduciría en un subregistro de esta población en los datos censales. Esto hace suponer que la proporción de afrocolombianos correspondería a una cifra no inferior al 15%, porcentaje que representa una porción muy significativa de la población colombiana”*. Otros investigadores<sup>1</sup> (Agudelo, sin fecha; Sánchez y García 2006), con base en trabajos de Urrea, Ramírez y Viáfara (2001) y de Barbary, Urrea (2004), estiman la población afrocolombiana entre el 18% y 22% del total de la población del país.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV, elaborado por el DANE en el año 2018 y actualizado en el mes de agosto del año 2022, se identificaron 2.982.224 personas que se auto reconocen como miembros de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, cifra que equivaldría al 9,34% de la población total

---

<sup>1</sup>Citados en Cartilla “Recomendaciones Comisión Inter- sectorial para el Avance de la Población afrocolombiana”, página 10.

nacional para el año 2018. Pese a esto, la cifra anterior se encuentra en fase de actualización por parte del DANE, debido a una orden generada por parte de la Corte Constitucional en vista de la Sentencia T276 2020, puesto que, se disminuyó la población afrodescendiente en un 30.8% en comparación con el Censo realizado en el año 2005. Por lo anterior, en la estructuración y creación del presente proyecto de Ley se utilizarán los datos referentes y registrados en el Censo realizado en el año 2005.

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

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

**Tabla 1.**

		<b>Afrocolombiano</b>	<b>No afrocolombiano</b>
<b>EDUCACIÓN</b>	ANALFABETISMO	11.7%	7.0%
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (HOMBRES)	6.9	8.1
	AÑOS PROMEDIO DE EDUCACIÓN (MUJERES)	6.4	8.2
<b>POBREZA</b>	NBI	53.7%	42.2%
	POBREZA	9.5%	7.4%
<b>MERCADO LABORAL</b>	TASA DE DESEMPLEO	6.3	3.4
	TASA DE OCUPACIÓN	40.4%	44.3%
<b>DESPLAZAMIENTO</b>	INTENSIDAD DESPLAZAMIENTO (PROMEDIO 2000 – 2002)	6.31%	3.42%
	MIGRACIÓN POR VIOLENCIA	6.78	3.74
<b>SALUD</b>	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL (PROMEDIO)	23.5	16.6

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

	2001 – 2006)		
--	--------------	--	--

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

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

### 3.1.2 DERECHO AL TRABAJO

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

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

En este mismo estudio se presenta que la población afro se desempeña en su mayoría en el trabajo como obrero o empleado, de acuerdo a Barco y Caicedo, esto representa un 68% de la población afro. No obstante, se evidencia en este estudio que el 89% se encuentra en

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

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

un trabajo permanente y es bajo el porcentaje de un empleo estacional<sup>5</sup>.

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

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

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

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

Gran parte de los trabajadores se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y sin mayores expectativas para superar ese estado. Son los destinatarios del mayor número de agresiones, tratamientos discriminatorios en instituciones oficiales (policía, hospitales, espacio público, entre otros), habitan en barrios y lugares marginados sin garantías de servicios públicos, infraestructura y movilidad. Además de este preocupante panorama se observa una tendencia sociocultural a naturalizar la informalidad como su condición connatural, con incrementos significativos en programas asistenciales y escasas políticas para construir estrategias de incorporación laboral en escenarios formales.

“Un punto neurálgico en la persistencia de las condiciones de exclusión y pobreza es la alta cantidad de personas que reciben un salario mínimo o menos (65%). Situación alarmante,

---

<sup>5</sup> Ibid, pág 10256

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

pues muchas de ellas son personas cabeza de hogar, cuyo precario ingreso escasamente posibilita garantías para el bienestar humano”<sup>7</sup>.

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

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

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

### **3.2 CONTEXTO DEL MERCADO LABORAL DE LOS GRUPOS ÉTNICOS EN COLOMBIA**

En concepto emitido por la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo, Subdirección de Protección Laboral del Ministerio del Trabajo<sup>10</sup> dentro del Proyecto de Ley No. 300 de 2024 Senado se consignaron datos relevantes sobre el contexto del mercado laboral de los grupos étnicos en Colombia que por la importancia de los datos suministrado se procede a citar dentro de la presente ponencia para soportar el objeto del presente proyecto de Ley.

*“Se calcula que 370 millones de mujeres y hombres pertenecen a pueblos indígenas y tribales en más de 70 países de todo el mundo. Su subsistencia y la seguridad de su*

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

<sup>8</sup> Ibid, pág 23.

<sup>9</sup> Ibid, pág. 26

<sup>10</sup> Bibliografía

CEPAL (2009). *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*. Naciones Unidas, febrero de 2009. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7227/1/S0900315\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7227/1/S0900315_es.pdf)

DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DANE. (2019). *Base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DANE. (2021). *Base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística

*suministro alimentario dependen de las tierras en las que habitan y los recursos naturales que contienen.*

*Sociedades pluriétnicas con grupos poblacionales ampliamente heterogéneos que se distribuyen de manera asimétrica en la geografía, caracterizan América Latina. Según las estimaciones del Banco Mundial o incluso de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), la población indígena de la región es superior a los 45 millones de individuos, lo que representa un 8,3% de la población total de América Latina (CEPAL, 2009); y la población afrodescendiente representa más de 150 millones de individuos, lo que representa entre el 15,6% y el 30,0% de la población regional (CEPAL, 2009).*

*En Colombia, el Ministerio del Trabajo desempeña un papel fundamental en la implementación de políticas y programas destinados a mejorar las condiciones laborales y promover la inclusión de todos los colombianos.*

*En función de ello, se ha desarrollado una nueva política de trabajo digno y decente que vincula las particularidades de diversos sectores y contextos como los de las zonas rurales, con enfoque étnico, poblacional, de género y cierre de brechas, así como estrategias que potencien el fortalecimiento de la inspección laboral para la garantía del cumplimiento de la normatividad laboral. Con el impulso de mecanismos para la extensión de la seguridad social con énfasis en los grupos más vulnerables y la modernización y formalización del empleo público”.*

*De modo que, la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo tiene por objetivo el desarrollo del Trabajo Decente en Colombia, la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo y la protección de los derechos fundamentales del trabajo, en particular de las poblaciones vulnerables.*

*En este sentido, la Subdirección de Protección Laboral tiene la misión proponer normas y procedimientos con el objeto de lograr el mejoramiento de las condiciones de trabajo y respeto de los derechos fundamentales a los jóvenes trabajadores, personas con discapacidad, poblaciones Indígenas, Rrom, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, adultos mayores, trabajadores sexuales, población LGBTI y, en general todas aquellas comunidades que por su situación o condición puedan verse discriminadas o vulneradas con énfasis en el sector rural.*

*Colombia tiene una larga historia de diversidad étnica, con poblaciones indígenas, afrodescendientes y comunidades ancestrales; sin embargo, esta riqueza cultural ha estado acompañada de discriminación sistemática, marcada por desigualdades en acceso a la educación, servicios básicos y oportunidades laborales. La marginación histórica ha creado barreras significativas para el desarrollo de estos grupos poblacionales en el ámbito laboral.*

*De manera que, este documento tiene la finalidad de presentar un contexto sobre el*

*Mercado Laboral de los Grupos Étnicos en Colombia para 2024.*

**Situación del Mercado Laboral de las Comunidades Afrocolombianas:**

*Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, 4.671.160 personas se reconocieron como afrodescendientes, que representan aproximadamente el 10,6% de la población total según el censo nacional del DANE de 2018, se concentran principalmente en regiones como la Costa Pacífica Nariñense, el Valle del Cauca y el Chocó. Estas regiones han sido históricamente marginadas, con bajos niveles de inversión pública y una limitada infraestructura económica.*

*De acuerdo con el DANE (2023), en el mercado laboral, los afrodescendientes enfrentan tasas de desempleo más altas que la población general y a menudo se encuentran en empleos informales, mal remunerados y sin acceso a la seguridad social. Esta situación es aún más crítica en el sector rural, donde la falta de acceso a la educación y la formación profesional limita aún más las oportunidades de empleo formal y de calidad.*

*Además, el trabajo en el sector rural para las comunidades afrodescendientes suele estar vinculado a actividades agrícolas de subsistencia, pesca artesanal y minería informal. Estas actividades, están expuestas a condiciones de trabajo difíciles y riesgos elevados.*

**Situación del Mercado Laboral de las Comunidades Indígenas:**

*Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 del DANE, 1.905.617 personas que se autorreconocieron como indígenas, que representan aproximadamente el 4,4% de la población colombiana según el censo nacional del DANE de 2018, que enfrentan desafíos similares. Con más de 87 pueblos indígenas reconocidos, su presencia es notable en regiones como la Amazonía, la Sierra Nevada de Santa Marta, los Llanos Orientales y otras áreas rurales y selváticas del país.*

*En el sector rural, los pueblos indígenas dependen principalmente de la agricultura de subsistencia, la pesca, la caza y la recolección de productos naturales. Sin embargo, la falta de acceso a mercados, la escasa infraestructura y la limitada inversión en proyectos productivos sostenibles dificultan su inserción en la economía formal. Además, la tenencia de tierras, un tema crucial para las comunidades indígenas, a menudo se ve amenazada por conflictos territoriales, lo que a su vez impacta negativamente su estabilidad laboral y económica.*

*La discriminación y la falta de reconocimiento de sus derechos territoriales y culturales también han limitado el acceso de las comunidades indígenas a empleos formales.*

**Condiciones Laborales de los Grupos Étnicos en Colombia:**

*Según el DANE (2023), desde el año 2019 sigue existiendo una brecha estructural entre grupos étnicos, en la que las personas afrodescendientes e indígenas tienen una mayor probabilidad de no tener un sistema de seguridad social que les asegure el bienestar a largo plazo. La problemática de la informalidad obliga a las comunidades indígenas y afrodescendientes a permanecer en condiciones laborales difíciles que persisten en el tiempo, impiden la movilidad social ascendente y crean una trampa de vulnerabilidad y pobreza.*

*Por su parte, la población afrodescendiente redujo la población ocupada en trabajo asalariado como parte de empresas particulares, en empleo doméstico y en patrón o empleador; asimismo, amplió la participación porcentual en trabajo por cuenta propia, en trabajo familiar no remunerado y en trabajo asalariado en el sector público.*

*De acuerdo con el DANE (2023), un elemento que aparece al comparar 2019 y 2021 es la fuerte diferencia entre indígenas y afrodescendientes versus la población no étnica, entre los dos años aumentó considerablemente la informalidad institucional para la gente indígena y la afrodescendiente, mientras presentó una reducción moderada para la población no étnica que también está permeada por la condición de informalidad.*

### ***¿Cómo está la participación de las Comunidades Étnicas en el sector laboral?***

*Resaltamos la relación simbiótica entre las luchas por el reconocimiento de los derechos del trabajo y los procesos de entendimiento de los derechos diferenciales de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales.*

*Comprender desde mediados del siglo pasado, el aporte económico y la construcción de la nación a partir de formas de vida dotadas de valores y riquezas culturales, con sus garantías en dignidad y justicia, es un proceso que en palabras del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, exigió ver a los pueblos indígenas y tribales intrínsecamente ligados a sus contextos, su cultura y espiritualidad. Promoviendo desde la diferencia y la diversidad, tratos no violentos y no racistas. De ahí la importancia que, desde esa comprensión integral del trabajo y sus senderos por su dignificación, instancias*

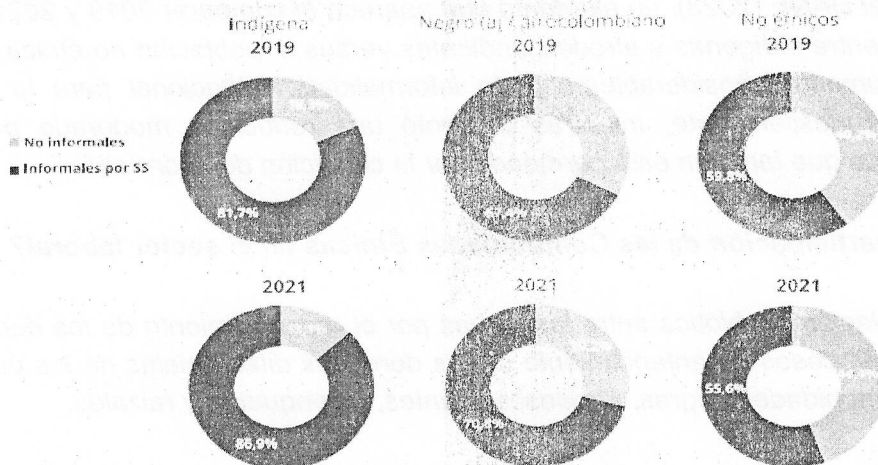
*como la Organización Internacional del Trabajo – La OIT- hayan determinado audazmente, focos para que las relaciones laborales, incorporen nociones de pueblo, territorio, protección, autorreconocimiento, autoridad y colectividad.*

*A partir del año 1991 con la expedición de la Constitución Política de Colombia, se ha promovido la existencia de derechos fundamentales y derechos diferenciales para los pueblos indígenas; reconociendo que existe un estrecho y especial vínculo de los indígenas*

con el territorio, lugar de interacciones, donde se materializan relaciones y otros derechos necesarios para la pervivencia. Pese a ello, en la actualidad estamos ante un violación sistemática y recurrente de sus derechos, lo que representa un riesgo de extinción física y cultural definitiva.

Según el informe de Minorías Étnicas de la Fundación Andí (2019) menciona que, de acuerdo a una investigación del Centro Nacional de Consultoría, el nivel directivo de las empresas colombianas está compuesto por las siguientes poblaciones: 62% blanca, 30% mestiza, 6% afrocolombiana y 1% por la indígena. En cuanto al nivel administrativo el panorama no mejora, ya que 50% de los empleados son blancos, 44% mestizos, 3% afrocolombianos y 0% son indígenas.

**Gráfico 1. Informalidad según seguridad social por grupo étnico-racial. Total nacional 2019 y 2021.**



Fuente: elaboración de Urrea-Giraldo a partir de DANE, (2019) y (2021)

Tanto en las zonas urbanas como rurales, la informalidad laboral es alta entre los afrodescendientes e indígenas. Esta informalidad se caracteriza por la falta de contratos formales, ausencia de seguridad social y derechos laborales limitados, lo que perpetúa el ciclo de pobreza.

#### **Ocupación por ramas de actividad de los Grupos Étnicos en Colombia:**

Siguiendo al DANE (2023), para la población indígena, en el total nacional, el resultado por ramas de actividad sugiere una especialización importante en la agricultura, la ganadería, caza, silvicultura y la pesca por su alta concentración residencial en la zona rural dispersa. A estas actividades les sigue una participación porcentual inusitada en las industrias

manufactureras.

*De modo que, si se compara con la población indígena, la población afrodescendiente se especializa en menor medida en la agricultura, la ganadería, la caza, la silvicultura y la pesca; además, tiene una mayor participación en el comercio y la reparación de vehículos, la administración pública y la defensa, la educación y la atención de la salud humana, las actividades artísticas y la construcción. En cuanto a las actividades relacionadas con la dinámica urbana en cabeceras municipales menores y en ciudades importantes, la población afrodescendiente tiene una mayor variedad.*

**Tabla 2. Distribución porcentual de los ocupados según rama de actividad y grupo étnico**

	Indígena			Afrodescendiente			No étnica		
	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación	2019	2021	Variación
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	34,5%	38,6%	16,8%	17,4%	21,9%	7,4%	15,4%	13,9%	-17,2%
Explotación de minas y canteras	1,0%	0,8%	-20,7%	2,3%	4,6%	73,7%	0,8%	1,0%	20,2%
Industrias manufactureras	14,7%	23,4%	65,8%	9,6%	7,2%	-36,6%	11,1%	9,9%	-18,6%
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	0,4%	0,7%	78,2%	0,8%	1,2%	34,2%	0,9%	1,3%	32,4%
Construcción	5,1%	4,4%	-9,7%	7,7%	8,3%	-7,8%	6,7%	7,4%	1,1%
Comercio y reparación de vehículos	13,0%	8,2%	-33,7%	16,2%	15,0%	-21,5%	19,4%	19,0%	-10,1%
Alojamiento y servicios de comida	4,2%	3,4%	-15,5%	8,2%	7,2%	-24,6%	7,4%	6,6%	-19,0%
Transporte y almacenamiento	6,2%	5,6%	-7,7%	7,9%	7,4%	-20,3%	6,7%	7,1%	-3,3%

*El mercado laboral para las comunidades afrodescendientes e indígenas en Colombia, especialmente en el sector rural, sigue enfrentando desafíos significativos. Las limitaciones de acceso a la educación, la discriminación y la alta informalidad laboral son factores que limitan sus oportunidades de desarrollo económico. Es fundamental que se implementen políticas públicas específicas que promuevan la inclusión, el desarrollo de competencias y la formalización del empleo en estas comunidades para lograr un avance real en la equidad y justicia social en Colombia”.*

### **3.3 DE LA CONSULTA PREVIA**

El derecho a la Consulta Previa tiene sustento en principios reconocidos desde el mismo preámbulo de nuestra Carta Política y reiterados a lo largo del texto constitucional. Encontramos que la Constitución Política estableció como uno de los pilares del Estado Social de Derecho el principio de participación democrática (*preámbulo, Art. 1°*), y como fin esencial del Estado, el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

Así mismo, la Carta Fundamental reconoció que Colombia es un Estado pluralista que garantiza y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación (*Art. 1°, 7°, 8°, 10°*).

De igual manera, el artículo 330 de la Constitución Política establece con relación a los territorios indígenas, lo siguiente:

*“Artículo 330: De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:*

*(...) PARÁGRAFO. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.”*

En virtud de lo anterior y en consonancia con el compromiso de establecer especial protección a la diversidad étnica y cultural del país, el Estado Colombiano suscribió el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 21 de 1991, haciendo parte del bloque de constitucionalidad.

El mencionado Convenio consagra en el artículo 6°, el derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas, conforme al siguiente texto:

- “1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*
- a. Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente (...).”*

A su turno, el artículo 7° ibídem, dispone:

*“Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.*

*Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.*

### **3.3.1 Medidas que deben consultarse**

Es importante recordar los tipos de decisiones que, en nuestro ordenamiento jurídico, deben ser previamente consultadas a las comunidades étnicas, de conformidad con los lineamientos que la Corte Constitucional ha fijado a través de su jurisprudencia. En sentencia T-800 de 2014 y recogiendo otros pronunciamientos sobre la materia, el máximo Tribunal Constitucional expresó:

*“La determinación de cuáles son las medidas que deben ser sometidas a consulta, la forma en que esta debe llevarse y las finalidades de la misma, fueron sintetizadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-882 de 2011. En dicho fallo, a partir de los criterios sentados por sentencias como la C-030 de 2008 y T-769 de 2009, se indicó, respecto del alcance de la consulta previa, que esta resulta obligatoria cuando las medidas que se adopten sean susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, por lo que en cada caso concreto resulta necesario distinguir dos niveles de afectación: (i) el que se deriva de las políticas y programas que de alguna forma les conciernen y (ii) el que se desprende de las medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente. De lo anterior, se dedujo que existían varios escenarios ante los cuales existe el deber de consulta. (Subraya fuera de texto original).*

*(i) “Decisiones administrativas relacionadas con proyectos de desarrollo: licencias ambientales, contratos de concesión y concesiones mineras, entre*

otros”.

(ii) “Presupuestos y proyectos de inversión financiados con recursos del presupuesto nacional”.

(iii) “Decisiones sobre la prestación del servicio de educación que afectan directamente a las comunidades”

(iv) “Medidas legislativas”.

### 3.3.2 De la Afectación Directa

De acuerdo con lo anterior, de manera general puede afirmarse que la Consulta previa procede, en principio, frente a dos tipos de decisiones o medidas: **i)** la ejecución de proyectos, obras o actividades, y **ii)** la adopción de medidas administrativas o legislativas de carácter general. En ambas situaciones lo que determina la obligatoriedad de la Consulta Previa, es que las medidas o decisiones que se pretendan adoptar, causen una afectación específica y directa en las comunidades étnicas. En la anterior sentencia, la Corte Constitucional identificó una serie de criterios para determinar aquellos casos en los cuales las *medidas administrativas o legislativas* ocasionan una afectación directa:

*“La sentencia C-030 de 2008, precisó que por afectación directa debe entenderse toda medida que “altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios”. En tal sentido, sostuvo que la afectación directa se da sin importar que sea positiva a negativa, pues es precisamente dicho aspecto el que deberá resolverse al consultara los pueblos indígenas afectados.*

*Ahora bien, entrando más a fondo, a efectos de determinar cuál es el grado de afectación, se señala que la especificidad que se requiere para que una medida deba ser sometida a consulta, “se puede derivar o bien del hecho de que regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT, o bien de que aunque ha sido concebida de manera general, tiene una repercusión directa sobre los pueblos indígenas”. Es decir, “puede ser el resultado de una decisión expresa de expedir una regulación en el ámbito de las materias previstas en el convenio, o puede provenir del contenido de la medida como tal, que, aunque concebida con alcance general, repercute de manera directa sobre las comunidades indígenas y tribales.”*

### 3.3.3 Procedencia de la Consulta Previa

Tratándose específicamente de medidas administrativas o legislativas de carácter general, la Corte Constitucional se ha ocupado a través de su jurisprudencia de fijar los criterios de

procedencia, elementos y alcance del derecho a la Consulta Previa, destacándose los siguientes pronunciamientos:

*“Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que las afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado **un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente.**”<sup>11</sup> (Resaltado fuera de texto original)*

Más adelante expresa, la trascendencia de la denominada afectación directa, como criterio fundamental de procedencia de la Consulta previa, destacando que cuando la medida legislativa resulta de carácter general, esto es, cuando sus efectos se derivan a todos los ciudadanos por igual, incluidas las comunidades étnicas, no será necesario realizar el proceso consultivo en palabras de esta Corporación:

*“Para el caso particular de las medidas legislativas, la consulta se predica sólo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de **afectar directamente** los intereses de las comunidades, por lo que, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de **forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos**, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, **no están sujetas al deber de consulta**, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que sí interfieran esos intereses.” (Resaltado y subraya fuera de texto original).*

*“(…)*

*“En armonía con estas consideraciones, el deber de consulta previa respecto de medidas legislativas, resulta jurídicamente exigible cuando las mismas **afecten directamente** a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Ello sucede cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos. (Resaltado y subraya fuera de texto original)*

*“Por ende, **no existirá deber de consulta cuando la medida legislativa no pueda predicarse de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y, a su vez, el***

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2009. MP Luis Ernesto Vargas Silva

asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada. (Resaltado y subraya fuera de texto original).

*“Así, de acuerdo con el precedente constitucional estudiado en esta sentencia, para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana. Como se señaló en la sentencia C-030/08, uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta es su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT<sup>12</sup>. (Resaltado fuera de texto original).*

Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la identificación de las medidas que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes, se adelanta en cada caso concreto. Sin embargo, en sentencia C-366 de 2011<sup>6</sup>, la Corte Constitucional identificó algunas materias que deben ser objeto de consulta previa. Veamos:

*“En ese orden de ideas, las decisiones de la Corte han concluido, aunque sin ningún propósito de exhaustividad, que materias como el territorio, el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, son asuntos que deben ser objeto de consulta previa. Ello en el entendido que la definición de la identidad de las comunidades diferenciadas está estrechamente vinculada con la relación que estas tienen con la tierra y la manera particular como la conciben, completamente distinta de la comprensión patrimonial y de aprovechamiento económico, propia de la práctica social mayoritaria. A esta materia se suman otras, esta vez relacionadas con la protección del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Así, en virtud de lo regulado por los artículos 329 y 330 C.P., deberán estar sometidos al trámite de consulta previa los asuntos relacionados con la conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas; al igual que los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas; entre ellos la explotación de los recursos naturales en los*

---

<sup>12</sup> Ibidem

**mismos**. Esto último según lo regulado por el parágrafo del artículo 330 C.P. el cual prevé que **dicha explotación, cuando se realiza en los territorios indígenas, se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades diferenciadas**. Por ende, **en las decisiones que se adopten al respecto, el Gobierno debe propiciar la participación de los representantes de las respectivas comunidades**<sup>13</sup>. (Resaltado fuera de texto original).

Posteriormente, la Corte Constitucional, ratificó los elementos que determinan la procedencia de la Consulta Previa de decisiones administrativas de carácter general o proyectos de ley, en los siguientes términos:

“Como lo ha indicado la jurisprudencia de la Corte, de las normas constitucionales que prevén el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural y, en especial, de las reglas previstas en el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, norma integrante del bloque de constitucionalidad, concurre un derecho fundamental a la consulta previa, consistente en que aquellas **decisiones legislativas o administrativas que afectan directamente a las comunidades indígenas o afrodescendientes, deben ser consultadas con ellas por parte del Gobierno**, bajo condiciones de buena fe y respeto por su identidad diferenciada. A su vez, ese mismo precedente dispone que

(i) la afectación directa que obliga a la consulta refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que, **siendo de carácter general, tienen incidencia verificable en la conformación de su identidad**; y (ii) la

omisión de la consulta previa, cuando se trata de medidas legislativa, genera primafacie la inexecutable de la norma correspondiente, puesto que se trata de un vicioque, aunque tiene naturaleza sustantiva, afecta el trámite legislativo. Esto explica que, por razones metodológicas, el análisis sobre el cumplimiento del deber de consulta previa haga parte del estudio formal de la iniciativa, aunque en estricto sentido no haga parte del procedimiento de formación de la ley<sup>14</sup>. (Resaltado fuera de texto original).

Más recientemente la Corte Constitucional expresó, que “el criterio de afectación directa que determina la obligatoriedad de la consulta hace referencia a un posible impacto sobre la autonomía, diversidad e idiosincrasia de la comunidad étnica o tribal. La Corte ha calificado como **eventos de afectación directa las medidas que resulten virtualmente**

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-366 de 2011 MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-490/11 MP. Luis Ernesto Vargas Silva

**nocivas o que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos**<sup>15</sup> (Resaltado fuera de texto original)

De acuerdo con los precedentes jurisprudenciales en cita, el análisis de la procedencia o no de la consulta de medidas administrativas o legislativas, se hace observando los siguientes criterios:

1. La decisión administrativa o legislativa debe ser susceptible de afectar directamente los intereses de las comunidades étnicas. Para efectos de la consulta Previa, se entiende que hay afectación directa cuando:

- a. Se regula una de las materias del Convenio 169 de la OIT.
- b. El proyecto normativo refiera a la regulación de asuntos que conciernen a la comunidad diferenciada o que
- c. La regulación tenga una incidencia verificable en la conformación de su identidad.
- d. Las medidas que resulten virtualmente nocivas.
- e. Medidas que generen una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de estos pueblos.

2. No están sujetas al deber de consulta las medidas administrativas o legislativas de carácter general, cuando:

- a. Las mismas afectan de forma uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales.
- b. La medida no se predique de forma particular a los pueblos indígenas y tribales y,
- c. El asunto regulado no tenga relación con aspectos que, razonable y objetivamente, conformen la identidad de la comunidad diferenciada.

Así mismo, será exigible el deber de consulta en todos aquellos casos en los que el contenido de las medidas administrativas o legislativas se refiera específicamente a los siguientes aspectos:

- El aprovechamiento de la tierra rural y forestal o **la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.**
- La conformación, delimitación y relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-800 de 2014 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

- Aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan las comunidades indígenas.
- Explotación de recursos naturales en los territorios de las comunidades étnicas.

Teniendo en cuenta el carácter fundamental del derecho a la Consulta Previa, así como su exigibilidad del mismo frente a medidas administrativas o legislativas de carácter general, se hace necesario analizar el proyecto de ley sin perder de vista las consideraciones precedentes.

### 3.3.4 Análisis del proyecto de Ley frente a la Consulta Previa:

La medida puesta a consideración tiene como justificación y finalidad:

*“(...) pretende crear el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Romo gitana, en los niveles de dirección, supervisión y operación, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral”.*

Así mismo, en el cuerpo normativo del proyecto de ley se identifica el desarrollo de los siguientes ejes temáticos:

- Crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, que será otorgado por el Ministerio de Trabajo a las empresas que vinculen dentro de su personal población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral.

Dicho certificado generará un indicador positivo para las personas jurídicas que deseen contratar con el estado.

- Conmina al Ministerio de Trabajo a expedir los criterios, requisitos y procedimientos para el otorgamiento del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.
- Otorga incentivos a las personas jurídicas que cuenten con el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, tales como puntaje adicional en los procesos de selección contractual que adelanta el estado.
- Establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo

y el Departamento de Planeación Nacional deberán reglamentar a través de decreto el proceso de puntuación adicional para los procesos de selección contractual.

- Establece disposiciones para la verificación de los requisitos que dan lugar al Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial en el transcurso del tiempo.

**En consecuencia, desarrollado el análisis jurisprudencial y factico para la iniciativa legislativa se puede concluir que el mismo no es una medida legislativa sujeta al desarrollo de consulta previa, bajo las siguientes consideraciones:**

1. Del análisis de la iniciativa legislativa en mención no se evidencia ninguna disposición directa y específica que regule, desarrolle, limite o imponga situaciones o hechos que en específico comprometan la integridad étnica y cultural de los colectivos étnicos.

Por el contrario, es una iniciativa que busca establecer medidas que repercutan en la vinculación de personas étnicas a la fuerza de trabajo del sector productivo en sus niveles de dirección, supervisión y operación, lo cual repercute en el mejoramiento de su calidad de vida.

2. La medida no regula el aprovechamiento de la tierra rural y forestal o la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas.
11. No es una medida que comprometa directa y específicamente los atributos de la condición étnica de las comunidades, tales como su autonomía, autodeterminación y elementos materiales que los distinguen como sus creaciones, instituciones y comportamientos colectivos.
12. No es una disposición que reglamente preceptos establecido en el Convenio 169 de la OIT o sus normas reglamentarias.

**En consecuencia, Proyecto de ley “Por medio del cual se crea el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial y se dictan otras disposiciones” No es una norma que genere una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de los colectivos étnicos.**

#### **4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de Ley se compone de cinco (5) artículos, siendo estos:

**Artículo 1** – Creación del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial: Este artículo establece el certificado, sus beneficiarios y el criterio de inclusión étnica en el sector laboral de empresas.

**Artículo 2** – Incentivos: Define los beneficios que pueden obtener las empresas que posean el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial en los procesos de selección de contratistas del Estado.

**Artículo 3** – Plazo de Vigencia: Establece la duración de los beneficios otorgados por la ley y el procedimiento de renovación.

**Artículo 4** – Idoneidad Técnica del Recurso Humano: Obliga a las entidades contratantes a definir las competencias requeridas para garantizar que las comunidades étnicas puedan prepararse para cubrir las necesidades de contratación.

**Artículo 5** – Vigencia: Señala la fecha de entrada en vigor de la ley y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El presente proyecto cuenta con un antecedente que fue uno de los artículos del proyecto de Ley estatutaria número 125 de 2012 Senado, presentado por el entonces Ministro del Interior, Fernando Carrillo, proyecto que fue archivado en primer debate. De otra parte, este nuevo proyecto de ley se fundamenta en normas constitucionales y en algunas normas del derecho internacional que se han integrado al bloque de constitucionalidad. A continuación, algunas de dichas prescripciones:

### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES:

Preámbulo de la Constitución Política: Invoco la Constitución Nacional como el principal referente jurídico que nos motiva a presentar esta propuesta legislativa, pues va encaminada al cumplimiento efectivo de su mandato.

*“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”.*

**Artículo 1º.** Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; *facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida 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.

**Artículo 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

### **Frente a la Defensoría del Pueblo – Colombia:**

La Defensoría del Pueblo colombiano en el año 2022 formuló un Informe en el que se evidencia como el racismo se ha convertido en un fenómeno universal, del que, lastimosamente ningún Estado escapa, en este informe se valora la necesidad de empezar a discutir de forma global sobre *“el racismo, la discriminación racial estructural y sistémica que afecta a los afrodescendientes”*, en Colombia y en el mundo, este informe fue titulado: *“Afrodescendientes: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo”* (Pueblo, 2022), muestra un panorama analítico de la situación de *“racismo y la discriminación racial, y aporta elementos con miras a favorecer la adopción de políticas públicas tendientes a su superación”*, y se enfatiza en la importancia de medidas que permitan reparar las injusticias del pasado mediante la utilización de acciones afirmativas (Pueblo, 2022).

Como se observa a nivel mundial se buscan generar políticas públicas que permitan aportar al reconocimiento, perdón y la reparación de los afrodescendientes, este hecho surgió desde el año 2001 en el marco de la Tercera Conferencia Mundial contra el Racismo realizada en Durban, Sudáfrica, la cual, estuvo antecedida por cinco Conferencias Regionales, en las que los hijos de las víctimas que sobrevivieron a la trata transatlántica de seres humanos y sus migraciones posteriores, que hoy se asientan en Colombia, estuvieron presentes (Pueblo, 2022).

Los gestos de reconocimiento, perdón y reparación son una muestra sincera y fundamental de la humanización de quienes han sufrido abusos en el pasado y del resarcimiento de su valor humano, su dignidad, y su autoestima (ONU, 2013). Estos gestos de humanización son cada vez más frecuentes en diferentes países, puesto que la verdad permite dejar un registro abierto del pasado, e informa a la comunidad sobre la naturaleza y el alcance de las injusticias acaecidas en el pasado, contribuyendo a la reconciliación de los grupos étnicos, esta situación se destaca en el Informe Defensorial, y presenta varias experiencias emblemáticas a nivel mundial, que pueden y deben inspirar a Colombia (Pueblo, 2022).

## CONVENIOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES:

- **Declaración universal de derechos humanos. ONU, 1948.**

Artículo 21. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

- **Pacto internacional de derechos civiles y políticos. ONU, 1966.**

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... *c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”.

### **3. Convención americana de derechos humanos (San José de Costa Rica):**

Artículo 23. Derechos políticos. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:(...) *c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

### **4. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. ONU, 1965:**

Artículo 2º. (...) 2. Los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica y cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron”.

### **5. Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial. Durban (Sudáfrica). 2001. Programa de Acción aceptado por Colombia:**

Párrafo 108: Reconocemos la necesidad de adoptar medidas afirmativas o medidas especiales a favor de las víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia para promover su plena integración a la sociedad. Esas medidas de acción efectiva, que han de incluir medidas sociales, deben estar destinadas a corregir las condiciones que menoscaban el disfrute de los derechos y a generar equidad, entre otros.

## Organización de Naciones Unidas – ONU

La Organización de Naciones Unidas el veintitrés (23) de diciembre de 2013, recordando las resoluciones 52/111, de 12 de diciembre de 1997; en la que decidió convocar la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, y sus resoluciones 56/266, de 27 de marzo de 2002, 57/195, de 18 de diciembre de 2002, 58/160, de 22 de diciembre de 2003, 59/177, de 20 de diciembre de 2004, y 60/144, de 16 de diciembre de 2005, que orientaron el seguimiento general de la Conferencia Mundial y la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, generó la Resolución 68/237 por medio de la cual, proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes en la cual indicó (ONU, 2013).

*“Reiterando que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y tienen la capacidad de contribuir de manera constructiva al desarrollo y bienestar de la sociedad, y que todas las doctrinas de superioridad racial son científicamente falsas, moralmente condenables, socialmente injustas y peligrosas y deben rechazarse, al igual que las teorías con que se pretende determinar la existencia de distintas razas humanas, Reconociendo los esfuerzos realizados y las iniciativas emprendidas por los Estados para prohibir la discriminación y la segregación y promover el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos;*

*Poniendo de relieve que, a pesar de la labor llevada a cabo a este respecto, millones de seres humanos siguen siendo víctimas del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, incluidas sus manifestaciones contemporáneas, algunas de las cuales adoptan formas violentas,*

*Poniendo de relieve también su resolución 64/169, de 18 de diciembre de 2009, en la que proclamó 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes,*

*Recordando sus resoluciones 3057 (XXVIII), de 2 de noviembre de 1973, 38/14, de 22 de noviembre de 1983, y 48/91, de 20 de diciembre de 1993, en las que proclamó los tres Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial, y consciente de que sus objetivos todavía no se han alcanzado,*

*Subrayando su resolución 67/155, de 20 de diciembre de 2012, en la que solicitó al Presidente de la Asamblea General que, en consulta con los Estados Miembros, los programas y organizaciones competentes de las Naciones Unidas y la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, pusiera en marcha un proceso preparatorio de carácter oficioso y consultivo que condujera a la proclamación, en 2013,*

*del Decenio Internacional de los Afrodescendientes, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”,*

- Recordando el párrafo 61 de su resolución 66/144, de 19 de diciembre de 2011, en la que alentaba al Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes a que formulase un programa de acción, con tema incluido, para su aprobación por el Consejo de Derechos Humanos, y a este respecto, tomando nota de la resolución 21/33 del Consejo, de 28 de septiembre de 2012, en la que el Consejo acogió con agrado el proyecto de programa de acción para el Decenio de los Afrodescendientes<sup>3</sup> y decidió remitirlo a la Asamblea General, con miras a su aprobación, (ONU, 2013)”*
- Por medio de la cual, la Organización de Naciones Unidas:

- “1. Proclama el **Decenio Internacional de los Afrodescendientes**, que comenzará el 1 de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024, con el tema **“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”**, que se inaugurará de forma oficial inmediatamente después del debate general del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General;*
- 2. Solicita al Presidente de la Asamblea General, por conducto del facilitador, que siga celebrando consultas con los Estados miembros de la Asamblea General y otros interesados, con miras a elaborar un programa para la aplicación del Decenio Internacional, basándose en el proyecto de programa elaborado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que se ultimarán y aprobarán durante el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea y a más tardar el 30 de junio de 2014;*
- 3. Pide que se asigne financiación previsible con cargo al presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios de las Naciones Unidas para la aplicación efectiva del programa de acción y las actividades que se realicen en el marco del Decenio Internacional. (Subrayado y negrilla fuera texto)” (ONU, 2013)*

Aproximadamente doscientos (200) millones de personas, que se identifican a sí mismos como afrodescendientes viven en América, y muchos millones más viven en otras partes del mundo, lejos del continente africano. Sea porque son descendientes de las víctimas de la trata transatlántica de esclavos o porque han migrado en años recientes, estableciendo que sean uno de los grupos con el mayor índice de pobreza, y marginalidad a nivel mundial (OEA, 2016). De acuerdo con numerosas investigaciones realizadas por organismos internacionales y nacionales, se evidencia que las comunidades y población afrodescendiente aún tienen un acceso limitado a servicios de educación y salud de calidad, vivienda y seguridad social.

En múltiples situaciones, su entorno sigue siendo en gran medida invisible, y no se han

reconocido de manera suficiente los esfuerzos realizados por la población afrodescendiente en la obtención de reparación por su condición actual. Frecuentemente son objeto de discriminación en la administración de justicia, se enfrentan a tasas alarmantes de violencia policial, así como a la aplicación de perfiles delictivos en función de color de piel o raza (ONU, 2013).

La población afrodescendiente sufre múltiples formas de discriminación por otros motivos conexos, como la edad, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro tipo, el origen social, el patrimonio, la discapacidad, el nacimiento u otra condición. Sumado a esto, también se puede evidenciar que, los niveles de participación en política son bajos, tanto a la hora de ejercer el voto como en el ejercicio de cargos políticos (OEA, 2016).

La promoción y protección de los derechos humanos de los afrodescendientes se ha convertido y deber ser un tema de vital interés tanto para las Naciones Unidas, y Organización de Estados Americanos, como para el Estado Colombiano. Razón por la cual, la Declaración y el Programa de Acción de Durban reconoció que los afrodescendientes fueron víctimas de tragedias atroces como la esclavitud, trata de esclavos, colonialismo, y que continúan sufriendo las consecuencias de estas acciones hoy en día (ONU, 2013).

El proceso de Durban exaltó la imagen de los afrodescendientes y favoreció que se hicieran avances sustanciales en la promoción y protección de sus derechos como resultado de las medidas concretas adoptadas por los Estados, las Naciones Unidas, otros órganos internacionales y regionales y la sociedad civil. Lamentablemente, *“pese a los avances mencionados, el racismo y la discriminación, tanto directos como indirectos, tanto de facto como de jure, siguen manifestándose en la desigualdad y las desventajas”* (ONU, 2013).

### **Organización de los Estados Americanos - OEA**

En su Asamblea General de 2016, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó el Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas desde el año 2016, al año 2025, reconociendo con ello que este colectivo presente en el continente es descendiente de millones de africanos que fueron esclavizados y transportados a la fuerza como parte de la inhumana trata transatlántica de esclavos entre los siglos XV y XIX (OEA, 2016).

En el Plan de Acción se esboza una serie de actividades clave encaminadas a fomentar una mayor conciencia de la situación que afrontan las y los afrodescendientes en las Américas y garantizar su plena participación de la vida social, económica y política. El plan contiene además el mandato de conmemorar cada año el Día Internacional de Recuerdo de las Víctimas de la Esclavitud y la Trata Transatlántica de Esclavos. En vista de lo anterior, en el mes de febrero del año 2018, los Estados Miembros adoptaron una Resolución mediante la cual, se estableció la Semana Interamericana de las y los Afrodescendientes en las Américas, para con ello inmortalizar el legado de la esclavitud y la trata de esclavos, así como sus consecuencias en la vida de los afrodescendientes y, al mismo tiempo, promover que haya un mayor conocimiento y respeto

de la diversidad del patrimonio y cultura afrodescendientes y sus aportes al desarrollo de la sociedad (OEA, 2016).

Conforme al espíritu de esa resolución y como una forma de celebrar el Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas, la OEA generó la tarea de realzar la influencia de los afrodescendientes en la formación de nuestras sociedades, presentando a reconocidas figuras que a lo largo de la historia se han destacado por sus aportaciones en el campo de las artes, la cultura, los deportes, la política, los derechos humanos y la ciencia, tanto en el ámbito nacional como continental, y que a través de su trabajo han contribuido a sus naciones y a la región (OEA, 2016).

Esta celebración tiene lugar en el marco de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la que se proclamó el período comprendido entre 2015 y 2024 como el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, *“citando la necesidad de fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad”* (OEA, 2016).

## 6. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, estableciendo la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1 de la ley 2003 de 2019:

**“ARTÍCULO 1o.** El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regule un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *<Literal INEXEQUIBLE>*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992 (...).*

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que los beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

## 7. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con la capacidad financiera y presupuestal y las reglas del marco fiscal de mediano plazo vigentes, en tanto corresponde a cada entidad comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, y la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República.

Para efectos de continuar con el trámite legislativo, conviene tener presente las disposiciones desarrolladas por la Corte Constitucional a lo largo de su jurisprudencia sobre la materia. Inicialmente, estableció mediante Sentencia C-866 de 2010<sup>16</sup>, lo siguiente:

*“(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero*

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-866 del 3 de noviembre de 2010. M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...).

(...) Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto) (...).

(...) En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

(i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;

**(iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad**, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y  
**(iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica (...)**”.

Por otra parte, recientemente decidió unificar la interpretación de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, disponiendo en Sentencia C-520 de 2019<sup>17</sup>, lo que inmediatamente se cita:

*“Finalmente, y dadas las discrepancias que se habían dado sobre el alcance de las obligaciones a cargo del legislador en esta materia, en la reciente Sentencia C-110 de 2019, la Sala Plena se inclinó por una decisión intermedia y unificó la interpretación al respecto así:*

*“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7 de la ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo –ver num. 79.3 y 90-(...)”.*

Frente al impacto fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó en concepto previo en el proyecto de Ley No. 123 de 2023 Cámara y 300 de 2024 Senado, radicado 2-2024-053548 y publicado en la Gaceta 1709 de 2024, la inexistencia de costo fiscal de la iniciativa en los siguientes términos:

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-520 del 5 de noviembre de 2019. M.P. Cristina Pardo S.

*“De manera atenta, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en respuesta a la solicitud de impacto fiscal elevada por el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se informa que el proyecto de ley del asunto no tendría impacto fiscal en la medida que no generará gastos adicionales, siempre que las cargas impuestas para el Ministerio del Trabajo relacionadas con el Certificado Étnico Empresarial sean asumidas por esa cartera con los recursos anualmente presupuestados en su labor de vigilancia y reglamentación del sector.*

*Sin perjuicio de lo anterior, se aclara que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estará al tanto del trámite legislativo del presente proyecto y, en caso de ser necesario, hará uso de la facultad del artículo referenciado, para poner de presente las observaciones de carácter fiscal que sean necesarias dentro del trámite legislativo.”*

Conforme a lo anterior, las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa no encajan dentro de los preceptos de ordenación de gasto o de otorgamiento de beneficios tributarios dispuestos en el inciso 2° del artículo 7 de la Ley 819 de 2003; razón por la cual no se incluyen costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

### 8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se realiza modificación de forma únicamente al título del proyecto de Ley toda vez que existe una palabra repetida. Frente a los demás artículos no se realizan modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>“POR MEDIO DEL DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA</p>	<p>“POR MEDIO DEL-DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA, DECRETA:</p>	<p>Se realiza modificación de forma</p>

## 9. CONCLUSIONES

Se pone en consideración de la Honorable Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes esta iniciativa con el ánimo de promover un papel positivo de las empresas respecto a las acciones afirmativas que debemos llevar a cabo en pro de la étnica del país.

Las iniciativas legislativas en favor de las comunidades étnicas, históricamente han sido frenadas en el Congreso de la República y espero que en esta oportunidad no suceda lo mismo, sino que, por el contrario, el debate se enriquezca y la reflexión profunda y seria de nuestros colegas de como resultado la aprobación de una herramienta legislativa que ayude a promover la vinculación laboral y el trabajo de las comunidades étnicas del país.

En Colombia, toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política. Es deber del Estado adoptar medidas en la legislación para garantizar a los trabajadores de la población afrocolombiana, negra, raizal y palenquera una protección eficaz en materia laboral, de condiciones de empleo y de contratación; debe hacer todo lo posible por evitar cualquier discriminación relacionada con el acceso al empleo, con la remuneración no equivalente al trabajo realizado.

Con el trámite y aprobación de este proyecto, buscamos la realización de una acción afirmativa en pro de los pueblos afrocolombianos, negros, raizales y palenqueros, que conlleve su inclusión en las esferas del poder en el país, evitando actos aislados de discriminación.

## 10. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar **PRIMER DEBATE EN CÁMARA** al **PROYECTO DE LEY No. 239 DE 2025 "POR MEDIO DEL DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

11. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 239  
DE 2025 CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD  
ÉTNICA EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,  
DECRETA:**

**Artículo 1º. Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial.** Créese el Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, el cual será otorgado por el Ministerio del Trabajo a las empresas que dentro de su personal contraten, a población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, en un porcentaje igual o superior al 10% de su planta laboral y que cumplan de idoneidad, experiencia, conocimientos y habilidades para ejercer el cargo y sus funciones. El certificado de responsabilidad étnica podrá ser un indicador positivo para las empresas, uniones temporales y/o consorcios o entidades sin ánimo de lucro que deseen contratar con el Estado, sin desconocimiento de los principios y regulaciones que rigen la contratación estatal y la objetividad en los procesos de selección.

**Parágrafo 1º.** Para acreditar que el personal que sea vinculado mediante contrato de trabajo pertenece a población étnica se tendrá en cuenta el certificado de registro o autocenso de la Dirección de Asuntos indígenas, Rom y minorías del Ministerio del Interior tratándose de población indígena y Rom; el certificado de auto reconocimiento o autodeterminación de la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, raizales y Palenqueras del Ministerio de Interior para estas poblaciones; y la tarjeta de control de circulación y residencia (“OCCRE”) para la población raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Parágrafo 2º.** En aquellos departamentos donde el porcentaje de las poblaciones pertenecientes a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales palenqueras, Rom o gitanas sea inferior al 10% del censo total poblacional, el porcentaje de personal vinculado a la fuerza laboral de las empresas que deseen acceder al certificado de responsabilidad étnica empresarial será el mismo que corresponda al porcentaje de población de dichas comunidades étnicas que se hayan autorreconocido como tal, de acuerdo al último censo del DANE.

**Parágrafo 3.** El Ministerio del Trabajo, en ejercicio de su función de formulación y regulación de políticas laborales, podrá establecer mediante acto administrativo criterios técnicos y progresivos para la ampliación del porcentaje mínimo de vinculación de personas pertenecientes a comunidades étnicas requerido para la obtención del Certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, con base en la proporción que estas comunidades representen en el censo poblacional de cada entidad territorial.

Esta progresividad deberá fundarse en estudios de disponibilidad laboral, niveles de formación, capacidades técnicas del recurso humano étnico en el territorio, y las condiciones estructurales del mercado de trabajo regional. La reglamentación deberá garantizar gradualidad, viabilidad operativa y respeto a los principios de transparencia, pluralidad y libre concurrencia en la contratación estatal.

## **Artículo 2°. Puntaje adicional en procesos de contratación estatal.**

En los procesos de selección del contratista regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se podrá otorgar un puntaje adicional a los oferentes que presenten, con su ofrecimiento, un documento escrito en el que manifiesten su compromiso de vincular, durante la ejecución del contrato, un mínimo de un 10% del personal requerido para el desarrollo del proyecto a trabajadores, mujeres y jóvenes pertenecientes a la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera y/o Rom o gitana, siempre que cumplan con los requisitos de idoneidad, experiencia, conocimientos y habilidades necesarios para el objeto del contrato.

**Parágrafo 1.** Las entidades contratantes deberán realizar análisis de sector como parte de los estudios previos, en los que identifique la mano de obra disponible pertenecientes a estos sectores de la población.

**Parágrafo 2.** En el caso de los oferentes que cuenten con el certificado de Responsabilidad Étnica Empresarial, serán beneficiados con la misma puntuación definida en el presente artículo.

**Parágrafo 3.** De presentarse dificultades durante la ejecución para la consecución de personal provenientes de estas poblaciones, el contratista deberá informarlo a la entidad para que a través de bolsas de empleo de la región se realicen convocatorias para suplir este personal.

**Parágrafo 4°.** El compromiso de vinculación deberá cumplirse efectivamente durante el desarrollo del contrato. Las personas vinculadas en virtud de este compromiso deberán mantenerse contratadas por el tiempo que dure la ejecución, salvo que medie causa legal o contractual que justifique la desvinculación.

**Parágrafo 5°.** En ningún caso el puntaje adicional podrá ser utilizado para alterar la objetividad del proceso o como mecanismo para direccionar la contratación. Las entidades contratantes deberán dejar constancia expresa del cumplimiento de los compromisos de vinculación, en los informes de supervisión y ejecución contractual.

**Parágrafo 6°.** El Departamento Nacional de Planeación o la entidad competente definirá mediante reglamentación, en un plazo de seis (6) meses después de la entrada en vigencia de esta ley, una metodología técnica y estandarizada para la asignación del puntaje adicional, con el fin de garantizar su proporcionalidad, objetividad y aplicabilidad en los distintos procesos de selección que adelanten las entidades públicas.

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

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

**Parágrafo 2.** En todo caso, para la renovación anual del Certificado las empresas deberán acreditar que mantienen el porcentaje mínimo de vinculación de personal perteneciente a las Comunidades étnicas establecido en el artículo 1 de la presente ley. El Ministerio del Trabajo podrá realizar verificaciones periódicas, para constatar el cumplimiento de dicho porcentaje, y en caso de que este no se mantenga, previa garantía del debido proceso, el Ministerio del Trabajo procederá a la revocatoria del Certificado de Responsabilidad Ética Empresarial.

Las empresas a las que se le revoque el certificado sólo podrán solicitar uno nuevo una vez acrediten, durante un término mínimo de seis (6) meses, el cumplimiento continuo del porcentaje de vinculación señalado en esta ley.

**Artículo 4°.** **Idoneidad Técnica del Recurso Humano.** las entidades públicas con anterioridad a la apertura, del proceso de selección previsto en la Ley 80 de 1993, dará a conocer en el territorio la obra, a contratar especificando la necesidad del recurso humano y los conocimientos y habilidades con que debe contar, para que los miembros de la comunidad indígena, negra, afrocolombiana, raizal, palenquera, Rom o gitana, que deseen vincularse a la empresa contratista puedan certificarse en las competencias que exige el futuro proceso de selección de contratistas. El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA - o cualquier entidad educativa podrá promocionar los cursos o títulos técnicos, tecnólogos, profesionales o cualquier otro que se requiera para cumplir con los requerimientos.

**Artículo 5°.** **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante

**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**

**Coordinador Ponente**

Representante a la Cámara

Departamento de Arauca