



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1336

Bogotá, D. C., martes, 10 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo.

Bogotá D.C., Agosto de 2024

Honorable Senador
EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA
Presidente
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley Orgánica "Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo".

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Senado de la República, el Proyecto de Ley Orgánica "Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo".

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley Orgánica No. 128 de 2024 Senado

"Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Su propósito será la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388. UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO. Se entenderá como Unidad de Trabajo Legislativo, aquel grupo interdisciplinario de personas que apoyan la labor legislativa de cada uno de los Senadores de la República o Representantes a la Cámara.

Los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo, ejercerán su función o actividad, en concordancia con las funciones constitucionales y legales asignadas a los congresistas. En todo caso, ejercerán labores de investigación, instrucción y asesoría legislativa, así como todas aquellas actividades inherentes al ejercicio congresional.

Artículo 3°. Créese el artículo 388A de la Ley 5ª de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388A. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS MIEMBROS DE UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO. Los miembros de las Unidades de Trabajo Legislativo son empleados públicos o contratistas, vinculados por el Senado de la República o la Cámara de Representantes, según corresponda, a través de una relación legal, reglamentaria o contractual, previa postulación realizada por cada congresista.

Los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo son de libre nombramiento y remoción y serán provistos previo cumplimiento de requisitos establecidos en esta ley.

Los cargos del nivel profesional o asesor podrán ser provistos por contrato de prestación de servicios conforme a la ley.

El congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Profesional o Asesor.

Cuando se opte por vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

Artículo 4º. Créese el artículo 388B de la Ley 5ta. de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388B. CONFORMACIÓN DE LA UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo Legislativo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual u honorarios de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de cuarenta y cinco (45) salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente denominación, clasificación o nivel jerárquico, requisitos mínimos y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	NIVEL JERÁRQUICO	REQUISITOS MÍNIMOS	ESCALA DE REMUNERACIÓN (En SMMLV)
Asistente	Asistencial	Bachiller	3 (tres)
Auxiliar Administrativo	Técnico	Título de Formación Técnica Profesional o Tecnológica	4 (cuatro)
Profesional Universitario I	Profesional	Título Profesional	5 (cinco)
Profesional Universitario II	Profesional	Título Profesional y seis (6) meses de experiencia profesional o docente	6 (seis)
Profesional Especializado	Profesional	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y doce (12) meses de experiencia profesional o docente	7 (siete)
Asesor I	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y dieciocho (18) meses de experiencia profesional o docente	8 (ocho)
		Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad	

- Título Profesional de Pregrado adicional al exigido, por un (1) año de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización adicional al exigido, por dos (2) años de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría adicional al exigido, por tres (3) años de experiencia profesional; o
- Título de Posgrado en la Modalidad de Doctorado adicional al exigido, por cuatro (4) años de experiencia profesional.

Las homologaciones de experiencia profesional aquí establecidas, no serán acumulables. Los años de experiencia profesional no serán equivalentes a ningún título de posgrado.

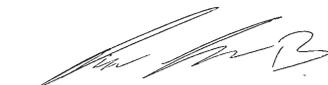
Parágrafo 2º. La experiencia laboral previa a la obtención del título profesional podrá ser convalidada por experiencia profesional, siempre y cuando su contenido y desarrollo se relacionen directamente con el programa académico del cual se es titular. Podrán convalidarse las pasantías, prácticas, judiciales, monitorías, contratos laborales y contratos de prestación de servicios, debidamente certificados.

Parágrafo 3º. Los profesionales que hayan ostentado cargos asistenciales en las Unidades de Trabajo Legislativo podrán convalidar dicha experiencia laboral como experiencia profesional. Para tal efecto, la entidad nominadora certificará dicha experiencia profesional.

Parágrafo 4º. El Director Administrativo de la Cámara de Representantes y el Director General del Senado de la República, o quienes hagan sus veces, según corresponda, podrán asignar prima técnica a los servidores públicos del nivel asesor aquí tratados, conforme a lo previsto en los Decreto 1336 de 2003 y 2177 de 2006 y demás disposiciones que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir del 20 de julio de 2026 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
 Senador de la República

Asesor II	Asesor	de Especialización y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional o docente	9 (nueve)
Asesor III	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y treinta (30) meses de experiencia profesional o docente	10 (diez)
Asesor IV	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Especialización y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional o docente	11 (once)
Asesor Experto I	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cuarenta y dos (42) meses de experiencia profesional o docente	12 (doce)
Asesor Experto II	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional o docente	13 (trece)
Asesor Experto III	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y cincuenta y cuatro (54) meses de experiencia profesional o docente	14 (catorce)
Asesor Experto IV	Asesor	Título Profesional, Título de Posgrado en la Modalidad de Maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional o docente	15 (quince)

Será deber de todo congresista, emitir certificación mensual con destino a la autoridad nominadora, del cumplimiento de labores o actividades de los servidores públicos o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, según corresponda.

Parágrafo 1º. Podrán homologarse la experiencia profesional de la que trata el presente artículo, conforme a las siguientes reglas:

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 19 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N° 128 Acto Legislativo N° _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: H.S. Enrique Cabrales Baquero

SECRETARIO GENERAL

Proyecto de Ley Orgánica No. 128 de 2024 Senado

"Por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. Objeto del Proyecto de Ley.

La presente iniciativa tiene como eje fundamental modificar el artículo 388 de la Ley 5ta. de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Esto acontece, con el robustecimiento de las exigencias para detentar el servicio público de quienes colaboran y acompañan en la creación y trámite de las leyes y actos legislativos a los congresistas. De tal manera, que resulta necesario modificar la disposición legal con miras a buscar la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

2. Observación Preliminar.

El intento de profesionalizar la planta de personal vinculado a las Unidades de Trabajo Legislativo no es un asunto novedoso. Los antecedentes legislativos evidencian que se ha procurado tramitar legislativamente esta temática a través de varios proyectos de ley en el Congreso de la República (en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República). Es así, como en varias oportunidades, el entonces Representante a la Cámara, Eloy Chichí Quintero, radicó dicha temática; así como también, lo intentó el H.S. Carlos Fernando Motoa¹. Sin embargo, las iniciativas hasta el momento no han salido avantes.

No por ello, deja de ser una necesidad y conveniencia para el Congreso de la República, robustecer los requisitos mínimos para ejercer el servicio público de quienes colaboran y acompañan en la creación y trámite de las leyes y actos legislativos a los congresistas, pues ello impactará de manera positiva en la calidad del producto resultante de carácter legislativo y político. Por lo mismo, resulta perentorio profesionalizar al personal adscrito a las diferentes Unidades de Trabajo Legislativo.

3. Fundamentos Constitucionales, Legales y Jurisprudenciales.

El capítulo segundo del título V de la Constitución Política de Colombia, desarrolló la función pública en los siguientes términos:

¹ Como antecedentes, se pueden observar, entre otros, los proyectos de ley Nos. 229 de 2018 Cámara, 396 de 2019 Cámara, 135 de 2019 Senado, 193 de 2019 Cámara, 115 de 2021 Cámara, 315 de 2021 Cámara, 191 de 2023 Senado.

"ARTICULO 122. No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.

Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas.

Dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público.

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culpable, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

PARÁGRAFO. Los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley condenados por delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, que hayan suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno o se hayan desmovilizado individualmente, siempre que hayan dejado las armas, se hayan acogido al marco de justicia transicional aplicable en cada caso, entre estos la Jurisdicción Especial para la Paz en los términos de este acto legislativo y no hayan sido condenados por delitos dolosos posteriores al acuerdo de paz o a su desmovilización, estarán habilitados para ser designados como empleados públicos o trabajadores oficiales cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta y para celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado. Las personas a las que se refiere el presente artículo no quedarán inhabilitadas para el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

La anterior disposición aplicará igualmente a los miembros de la Fuerza Pública que se sometan a la Jurisdicción Especial para la Paz, quienes podrán ser empleados públicos, trabajadores oficiales o contratistas del Estado, cuando no estén efectivamente privados de su libertad, bien sea de manera preventiva o en cumplimiento de la sanción que les haya sido impuesta, sin perjuicio de la prohibición de reincorporación al servicio activo prevista en la Ley 1820 de 2016 para las situaciones en ella señaladas.

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por

graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

- ARTICULO 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

- ARTICULO 124. La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

- ARTICULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo INEXEQUIBLE>

- ARTICULO 126. Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente.

Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.

Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio <sic> de sus funciones:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

- ARTICULO 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.

- ARTICULO 128. Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

- **ARTICULO 129.** Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno". (Subraya fuera de texto).

Más adelante, la misma Carta Política, establece la composición y funciones de la Rama Legislativa del Poder Público, reunión y funcionamiento, el trámite de las leyes, entre otras (arts. 132 y ss.).

En desarrollo de lo anterior, la Ley 5ta. de 1992 en su artículo 388 estableció:

"ARTÍCULO 388. UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor del sueldo mensual de dicha planta o Unidad de Trabajo no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

Denominación	Salarios Mínimos
Asistente I	Tres (3)
Asistente II	Cuatro (4)
Asistente III	Cinco (5)
Asistente IV	Seis (6)
Asistente V	Siete (7)
Asesor I	Ocho (8)
Asesor II	Nueve (9)
Asesor III	Diez (10)
Asesor IV	Once (11)
Asesor V	Doce (12)
Asesor VI	Trece (13)
Asesor VII	Catorce (14)
Asesor VIII	Quince (15)

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la Calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas; salvo de los aportes al régimen de seguridad social que serán pagados por el Congreso.

Las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente".

Por demás, la jurisprudencia constitucional ha establecido sobre las Unidades de Trabajo Legislativo lo siguiente (Sentencia C-127 de 2021 de la Corte Constitucional (Expediente D-13902), M.P. Cristina Pardo Schlesinger):

"Unidades de Trabajo Legislativo como instrumento previsto por la Ley 5ª de 1992 para adelantar una labor legislativa eficiente.

El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003. Esta última norma establece que, con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio, conformada «por no más de 10 empleados y/o contratistas».

Del mismo modo, la Ley 868 de 2003 prescribe que para la provisión de tales cargos «cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción».

En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que éste «no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad». Así, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la UTL del Congreso.

La Corte Constitucional en la sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tienen como fin la realización de «una actividad de tipo administrativo» y, por consiguiente, deben «respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo».

Posteriormente, la Corte en la sentencia C-172 de 2010 concluyó que las UTL introducidas por la Ley 186 de 1995 tienen por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso, mediante la vinculación de personas capaces de apoyar a los congresistas en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales.

Así, esta corporación resaltó que la creación de las UTL estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo, así como «el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre

el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica».

Lo anterior, con el fin de lograr aumentar la legitimidad del Congreso, «legitimidad cuestionada de manera constante, entre otras, por la ausencia de transparencia, por la falta de compromiso técnico e investigativo y por el alto índice de ausentismo, clientelismo y corrupción».

En síntesis, la legislación vigente referente a las UTL, contenida en la Ley 5ª de 1992, no contiene ningún tipo de especificaciones relativas a la labor propia de los miembros de esos grupos de trabajo legislativo, ni al interior del Congreso ni en las regiones, como tampoco específica nada acerca de la contratación.

Sin embargo, el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 reglamenta que: (i) cada congresista contará con una UTL para el logro de una eficiente labor legislativa, (ii) ésta estará integrada por no más de 10 empleados, (iii) quedará a discreción del congresista postular a los candidatos de su equipo de trabajo, (iv) los cargos de estos funcionarios serán designados por el respectivo congresista, (v) el valor del sueldo mensual de la UTL no podrá sobrepasar 50 SMLMV para cada unidad".

Lo anterior, deja claro entonces, el tratamiento constitucional, legal y jurisprudencial sobre los cargos adscritos a las Unidades de Trabajo legislativo de los congresistas, así como la finalidad u objeto.

4. Pertinencia del proyecto de Ley – Justificación.

Como se estableció en acápites precedentes, con el objeto de robustecer la labor legislativa en el Congreso de la República, buscando tramitar instrumentos legales con un mejor nivel y calidad técnica, investigativa e instructiva, resulta necesario aumentar los requisitos para la prestación del servicio de apoyo legislativo a congresistas. En concreto para quienes detenten los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo.

Actualmente, el artículo 388 de la Ley 5ta de 1992, trae consigo dos (2) tipologías de cargos (como se observa en el acápite precedente). Estos son: 1) Asistentes (I, II, III, IV, V y VI), a los cuales no se les exige ningún tipo de requisito; y 2) Asesores (I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII), a los cuales se les exige en primer lugar, haber culminado estudios universitarios o tecnológicos más años de experiencia laboral o profesional (a partir del grado de Asesor II, se exige título de educación superior)².

² El artículo 388 de la Ley 5ta de 1992, ha sido desarrollado a través de actos administrativos al interior de la Cámara de Representantes (Resolución MD-1095 de 2010) y el Senado de la República (Resolución 009 de 1995), donde se establecieron los siguientes requisitos para los Asesores de UTL. (Para los cargos de asistente, no se exigen ningún tipo de requisito académico ni experiencia):

CARGO	REQUISITOS
Asesor I	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada.
Asesor II	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.

Como se observa, gran parte de los cargos establecidos actualmente en la ley, no requieren acreditar experiencia ni formación académica alguna, lo que ciertamente significa que no se tenga certeza por parte de la administración pública de las calidades e idoneidades necesarias para prestar un servicio público adecuado y a la altura de los requerimientos del legislativo. Lo que en consecuencia, dista del fin mismo de la existencia de las Unidades de Trabajo Legislativo, que se repite, tienen por objeto aumentar la eficiencia de la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República.

Al no tenerse unos requisitos mínimos, se permite que se postule a dichos cargos personal sin las aptitudes necesarias que contribuyan con la labor de apoyo legislativo a los congresistas³. Lo que en efecto, mina los principios y fines establecidos a la administración pública en la Constitución Política de Colombia (art. 209 y ss.).

Por ello, es necesario profesionalizar los cargos adscritos a las Unidades de Trabajo Legislativo, por cuanto con ello, se coadyuva en robustecer la calidad misma de la creación y trámite de los instrumentos legales que en un futuro se proyectan integrar el ordenamiento jurídico colombiano.

Asesor III	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

³ Bien lo sostuvo en su momento el HR Eloy Chichi Quintero Romero (exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 229 de 2018 Cámara), cuando dijo que: " (...) para la Unidad de Trabajo Legislativo de los congresistas la ley contempla cinco grados asistenciales con una escala salarial de \$2'943.726 (Asistente I) a \$2'468.694 (Asistente V) que no exigen ningún tipo de requisito académico o de experiencia. Situación que ha propiciado que algunos Unidades de Trabajo Legislativo no cuenten con funcionarios idóneos o que en algunos casos sirvan como escenario ideal para el desarrollo de prácticas corruptas. Lo primero que se debió señalar es que los congresistas pueden postular candidatos sin ningún tipo de requisito o cargos con asignaciones salariales muy superiores a los que contemplan otros cargos del sector público que sí exigen requisitos de formación académica o experiencia. Esta circunstancia, sin hacer ningún tipo de acusación, se convierte en un espacio propiciador de corrupción e ineficiencia de la labor legislativa frente a otras entidades públicas, ya que permite que las Unidades de Trabajo Legislativo se conviertan en la forma en que "se pagan favores" políticos y no en una unidad de apoyo y asesoramiento al congresista, pues el factor determinante no es la idoneidad del candidato para integrar la Unidad de Trabajo Legislativo sino cualquier otro tipo de circunstancia política. Otro método perverso que puede generarse de la actual normativa hace referencia al uso de las Unidades de Trabajo Legislativo como la "caja menor" del congresista, consistente en que el congresista vincula a un funcionario sin ningún tipo de formación académica o experiencia con una asignación salarial mayor a la que realmente recibe, para que el excedente se destine para fines distintos a los contemplados por la ley. Crear requisitos a los cargos (...) no es una cuestión de forma, sino todo lo contrario, es dar un nuevo sentido a la naturaleza y fines de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Es una medida que propende por un Congreso de la República integrado por personal calificado que contribuyan a un mejor desarrollo de la labor legislativa y sin corrupción".

La profesora Consuelo Sarria sostuvo que:

“Cuando se habla de la «profesionalización de la función pública», se tiene como objetivo que las actividades a cargo del Estado -y entre ellas, la función administrativa- sean realizadas por servidores públicos que, estando debidamente capacitados en relación con las funciones propias de su cargo, por vocación, las realicen con especial dedicación y aplicación, con interés y afecto, logrando así la eficacia de la actividad estatal como concreción del Estado social y democrático de Derecho.

En síntesis, que el servicio al Estado se conciba como una verdadera profesión y no como una posición fácil y cómoda, para la ubicación individual desde el punto de vista laboral.

Para lograr lo anterior se requiere la existencia de una normatividad que, teniendo como premisa que en las actividades estatales siempre está en juego el interés de la comunidad, regule la relación del Estado con sus servidores, de tal forma que se aseguren la continuidad y la calidad en la actividad administrativa del Estado, la adecuada preparación de quienes la realizan, la incompatibilidad de su ejercicio con cualquier otra actividad o interés que pueda afectar el sometimiento del Estado al principio de legalidad o comprometer la dedicación y la disponibilidad del funcionario, y, finalmente, que asegure su estabilidad, pero siempre respetando la igualdad para el libre acceso a la función pública. (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Por su parte, José Mejía Lira⁵ sostuvo que lograr soluciones apropiadas a las situaciones problemáticas de nuestras sociedades y ofrecer adecuados servicios públicos, requiere como elemento fundamental, personal preparado y capaz de tomar decisiones en situaciones complejas, que permitan adaptaciones rápidas y que éstas lleven al éxito. Profesionalizar al servidor público, apunta a la constante búsqueda de la idoneidad entre las funciones deseables y quienes las llevan a cabo. Esto conlleva, no sólo a la transformación y apertura en los criterios de incorporación al sector público, sino principalmente el garantizar una permanencia y promoción de los mejores en capacidad, compromiso y experiencia. Requiere entonces, buscar retener y mantener a estos grupos creativos y profesionales, otorgándoles remuneraciones acordes al mercado de trabajo y sobretodo generar un sistema de incentivos que realmente se vincule a resultados socialmente efectivos y cuya evaluación no sea únicamente individual. Este grupo de profesionales requiere reciclaje constante, en conocimientos, en otro tipo de experiencias, en actualización de referentes, en nuevas técnicas y tecnologías, pero sobre todo en un aprendizaje que le permita hacer cada vez mejor las cosas en el marco de una actuación ética, capaz de liberar a la administración pública de la corrupción y ponerla al servicio de la sociedad.

El mismo autor, dijo que:

“(…) el objetivo básico y primordial de un proceso de profesionalización contribuye al mejoramiento de la administración pública, entendiéndose esto como un proceso

⁴ Véase en <https://international.vlex.com/vid/profesionalizacion-funcion-colombia-352307310> (Recuperado el 29 de julio de 2024, a las 17:30h.).
⁵ Véase en <https://archivos.juridicos.unam.mx/wwjhjv/libros/4/1676/19.pdf> (Recuperado el 29 de julio de 2024, a las 17:43h.).

mediante el cual se toman mejores decisiones y se instrumentan mejores respuestas a las situaciones sociales.

(...)

También se habla de la capacitación permanente; la cual siempre tiene un valor en sí misma, pero el punto será encontrar un sistema de información que permita desarrollar programas de capacitación ad hoc a las necesidades y retos presentes y futuros de los servidores públicos.

Igualmente se habla de su vinculación al sistema de pagos para brindar remuneraciones justas. Esto es un punto importante a ser analizado. De entrada, reconocemos la importancia de una remuneración justa para los servidores públicos, pero ¿se paga por jornada o por resultados?, el gran problema es combinar ambas, sin obtener las ventajas de cada sistema y sí tal vez las desventajas.

En este tenor, el sistema de incentivos para el servidor público debe asociarse a la generación de resultados, a la satisfacción de demandas sociales y a la eliminación de conflictos en la solución de problemas.

Hablar de incentivos en el sector público contemporáneo es hacer referencia a los supuestos de racionalidad administrativa que proliferan en las organizaciones gubernamentales; jerarquía, discrecionalidad, división del trabajo, respeto irrestricto a los marcos jurídicos y a las reglas formales de las instituciones. Por ello, la modificación en el sistema de incentivos está fuertemente imbricada con los sistemas de trabajo y la cultura administrativa de los servidores públicos.

La profesionalización del servicio público no es sólo la integración de herramientas e instrumentos técnicos para tomar decisiones, es el fortalecimiento de las habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes de los servidores públicos para hacerlos agentes activos del cambio, para ganarle a la complejidad y a la incertidumbre con los escasos recursos disponibles y las fuertes presiones de diversa naturaleza.” (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como se observa, es clara entonces la necesidad de profesionalizar el servicio público, pues ella, en síntesis, impactará de forma positiva en la calidad de los resultados que persigue el Congreso de la República en cumplimiento de los fines del Estado.

El esgrimir esta razones, implica entonces mencionar la necesidad de buscar la excelencia en la prestación del servicio público para coadyuvar eficientemente la labor legislativa, de tal manera, que se torna necesario, desde la administración pública, otorgar incentivos para el ejercicio del servicio público a talento humano cualificado en pro de solventar problemáticas sociales generalizadas.

Por otro lado, la profesionalización de los cargos de Unidad de Trabajo Legislativo busca también, la concreción de derechos fundamentales de algunos trabajadores. Pues actualmente, profesionales de distintas carreras ejercen cargos asistenciales, que impactan de forma negativa su experiencia profesional, por cuanto tales cargos solo acreditan experiencia laboral (no profesional), pese a desempeñar labores de apoyo, instrucción y asesoría legislativa a congresistas.

La profesionalización como forma de potenciar el trabajo joven

Desde otra óptica, la necesidad de la profesionalizar los cargos dentro de las Unidad de Trabajo Legislativo también surge como una ayuda para resolver otro de los problemas que azotan nuestra realidad. Los jóvenes que recién se gradúan encuentran un obstáculo en el acceso al mercado laboral, dicho obstáculo se traduce en la falta de experiencia laboral y/o profesional, que funge como requisito habitual en los procesos de contratación, tanto en el sector público como en el privado.

En este sentido, los jóvenes que recién se gradúan o que tienen poca experiencia laboral encuentran en estas unidades una oportunidad para ingresar al mundo laboral, además porque muchos de ellos ven la labor política como una forma de cambiar las realidades del país. No obstante, al no estar estos cargos reconocidos como profesionales, como ya se dijo, la experiencia adquirida no se certifica adecuadamente. Esto significa que, al momento de buscar nuevas oportunidades laborales, estos jóvenes se ven en desventaja frente a otros candidatos que sí cuentan con experiencia profesional certificada y que vienen de otros sectores.

Así las cosas, los jóvenes se enfrentan a que el tiempo trabajado en estas unidades se considera únicamente como “experiencia laboral”, lo cual no refleja adecuadamente las competencias y habilidades adquiridas por los jóvenes durante su desempeño; al buscar empleo posterior a su paso por las unidades legislativas, muchos jóvenes se enfrentan a la dificultad de cumplir con los requisitos mínimos de experiencia profesional exigidos por diversas empresas e instituciones. Esto limita sus oportunidades y afecta su trayectoria profesional y finalmente, a falta de reconocimiento formal puede llevar a una fuga de talento hacia otros sectores donde se valoren más las credenciales profesionales. Esto es perjudicial tanto para el desarrollo personal del individuo como para el fortalecimiento del sistema legislativo colombiano.

Una política de austeridad en el gasto público

La profesionalización de los cargos que componen las Unidades de Trabajo Legislativo, conforme al artículo 388 de la Ley 5 de 1992, no solo busca mejorar la calidad del servicio legislativo, sino que también se presenta como una estrategia viable para implementar políticas de austeridad en el gasto público. A continuación, se expone cómo esta profesionalización puede contribuir a una reducción efectiva de los salarios mínimos legales mensuales vigentes destinados a financiar estas unidades.

La profesionalización implica establecer criterios claros y rigurosos para la selección del personal, lo que permitirá contar con individuos altamente capacitados y competentes. Esto se traduce en un uso más eficiente de los recursos asignados a las Unidades de Trabajo Legislativo. Al tener un equipo más calificado, es posible optimizar procesos y reducir tiempos en la ejecución de tareas, lo que puede llevar a una disminución en la necesidad de personal adicional o horas extras.

Al establecer requisitos profesionales específicos para ocupar estos cargos, se puede implementar una estructura salarial más equitativa y justa. Esto significa que los salarios pueden ser ajustados no solo a la baja para aquellos cargos que actualmente no requieren alta especialización, sino también redistribuidos hacia aquellos miembros que realmente aportan valor al proceso legislativo. De esta manera, se evita el pago excesivo por funciones que podrían ser desempeñadas por personal menos calificado.

La implementación de una política de austeridad en el gasto público requiere medidas concretas que permitan reducir costos sin sacrificar la calidad del servicio. La profesionalización permite identificar áreas donde se pueden realizar recortes significativos sin afectar el correcto funcionamiento del Congreso de la República.

Finalmente, al reducir los salarios mínimos legales mensuales vigentes asignados a financiar los cargos que componen las Unidades de Trabajo Legislativo, se liberan recursos que como lo propone este proyecto de Ley, pueden ser reinvertidos en la mejora sustancial de las remuneraciones y prestaciones sociales de aquellos empleados que realmente contribuyen al éxito legislativo, como lo es a través de la facultad de asignar una prima técnica por los conocimientos profesionales como incentivo para la continua formación de los servidores públicos que prestan sus servicios a la construcción del país.

4.1 Contenido del Proyecto.

El Proyecto de Ley lo integran 5 artículos. El primero de ellos, contempla el objeto, dirigido a modificar el artículo 388 de la Ley 5a. de 1992, con la finalidad de fortalecer la labor legislativa dentro del Congreso de la República. Su propósito será la profesionalización del personal que presta sus servicios en las Unidades de Trabajo Legislativo.

El artículo segundo, modifica el artículo 388 de la Ley 5a. de 1992, definiendo las Unidades de Trabajo Legislativo y estableciendo sus funciones o actividades legales.

El artículo tercero, crea el artículo 388A de la Ley 5a. de 1992, donde se establece la naturaleza jurídica de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo.

El artículo cuarto, crea el artículo 388B de la Ley 5a. de 1992, donde se establece la conformación de las Unidades de Trabajo Legislativo. Se establece igualmente, la denominación de los nuevos cargos, el nivel jerárquico de los mismos, los requisitos mínimos para cada uno de ellos y la escala de remuneración, así como las respectivas homologaciones o convalidaciones.

Así mismo, se establece una reducción de los salarios mínimos legales mensuales vigentes asignados a dichos grupos interdisciplinarios. Esto es, pasar de 50 a 45 SMMLV, y creando facultativamente un incentivo en el ejercicio del servicio público a talento humano cualificado en pro de solventar problemáticas sociales generalizadas (desde el desarrollo de actividades donde se evidencia la técnica legislativa). Es decir, incentivar el aumento de la eficiencia de la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República (de

conformidad con los Decreto 1336 de 2003 y 2177 de 2006, o las que los modifiquen o sustituyan).

Finalmente, el artículo quinto contiene la vigencia y derogatorias.

5. Impacto Fiscal.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley no tiene ningún impacto fiscal que implique modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo y por el contrario supone un alivio para las presiones financieras que se vienen dando sobre el presupuesto general de la nación y su desfinanciamiento. Debido a esto, el proyecto de Ley no representa ningún gasto adicional ni sugiere un impacto negativo dentro de las finanzas del Estado.

En esa línea es relevante mencionar que dentro del artículo cuarto del presente proyecto se modifica el presupuesto asignado para la planta o unidad de trabajo pasando de cincuenta (50) salarios mínimos a cuarenta y cinco (45) para cada unidad. Con esto se evidencia un impacto fiscal positivo toda vez que disminuye la necesidad de presupuesto a la entidad. Esto, en línea con el objetivo principal de promover una nueva cultura de administración de lo público con eficacia, transparencia, productividad y austeridad. Con esta propuesta se busca una administración pública que supere la deficiencia de los procesos estructurales, el alto gasto de funcionamiento y la complejidad administrativa.

Luego, las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

6. Conflicto 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 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían 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, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

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 de identificar causales adicionales.

Cordialmente,


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 14 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de Ley
Nº 128 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H.E. Enrique Cabrales Baquero

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 14 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.128/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 388 DE LA LEY 5ª DE 1992, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ENRIQUE CABRALES BAQUERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 14 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la generación de empleo en la población juvenil.

Bogotá D.C., 2024.

Doctor
GREGORIO ELJACH
Secretario General
SENADO DE LA REPUBLICA
Ciudad.

Ref. Radicación proyecto de ley.

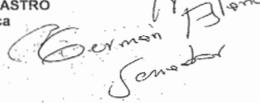
Respetado Doctor Eljach:

De la manera más atenta me permito radicar el Proyecto de Ley 130 de 2024, "Por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la generación de empleo en la población juvenil".

Lo anterior para fines de numeración y reparto a la respectiva Comisión Constitucional Permanente.

Por la atención prestada, anticipo mis más sinceros agradecimientos.


JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República


Germán Blanco
Senador

El Artículo 9 establece que "el Gobierno Nacional definirá alternativas para el desarrollo de programas de empleo, en el marco de Mecanismo de Protección al Cesante, los cuales serán financiados con cargo al (FOSFEC). Asimismo, reglamentará en un plazo de seis (6) meses el procedimiento para la aplicación de dichas alternativas.

El Artículo 13 señala que "el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

El Parágrafo 1 aclara que "en caso de realizar en el sector público la práctica laboral judicatura o relación docencia de servicio en el área de la salud, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución Educativa, salvo en los casos en que la Institución Educativa lo solicite en el marco de la autonomía universitaria".

El Parágrafo 2 determina que "para el proceso de desarrollo y reglamentación se contará con un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley".

IV. ANÁLISIS DE ARTICULADO

En ese orden de ideas, el Artículo 1 de este proyecto de ley establece que "la presente Ley fortalece y promueve planes y estrategias para la generación de empleo en la población juvenil, incluida la homologación de las prácticas universitarias como experiencia laboral, como también la tesis o seminarios de grado".

La idea inicial de este proyecto de ley era adelantar unas modificaciones a la Ley 1780 de 2016 o ley de primer empleo -como se cita en el Marco Legal- pero a lo largo de la investigación pertinente de esta iniciativa legislativa, el autor concluyó que se debían intervenir diversas disposiciones legales, con el fin de impactar desde diferentes aspectos del problema -sin afectar la unidad de materia- por lo que este artículo se refiere a fortalecer y promover "planes y estrategias para la generación de empleo en la población juvenil".

El Artículo 2, que adiciona el Artículo 2 de la Ley 1780 de 2016 o Ley de primer empleo -objeto de la Ley-, señala que dentro de "la generación de empleo para los

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO

Promover planes y estrategias para la generación de empleo en la población juvenil, incluida la homologación de las prácticas universitarias como experiencia laboral, como también la tesis o seminarios de grado.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

El Artículo 25 de la Constitución Política establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas", mientras que el Artículo 25 señala que "toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social".

Y el Artículo 87 de la Constitución Política fija que "la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura...".

Lo anterior igualmente se enmarca en el Artículo 45, al señalar en el segundo inciso que "el Estado y la sociedad garantizarán la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud".

III. MARCO LEGAL

Ley 1780 de 2016 - Empleo juvenil.

El Artículo 2 de la Ley 1780 de 2016 plantea "impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia".

El Artículo 8 fija que "las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto".

jóvenes entre 18 y 28 años de edad", se debe incluir además políticas de "CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN", lo que vendría a complementar a las "políticas de empleo, emprendimiento, y la creación de nuevas empresas jóvenes", que señala el mencionado Artículo.

Así mismo, se le adiciona un inciso a este Artículo 2, para que estas medidas sean incluidas "dentro de los lineamientos de Planeación y financiación del Planes de Desarrollo Nacional, el Presupuesto General de la Nación y el Presupuesto Bienal de Regalías", que busca fondar las políticas de generación de empleo para la juventud, con el fin de articular el espíritu de esta ley con los términos de planeación y financiación del Gobierno Nacional -previamente aprobados por el Congreso de la República- con el fin de que la misma no se convierta en una idea a la deriva, sino en concordancia con lo que podríamos denominar una "acción conjunta o intersectorial de Estado".

El Artículo 3 adiciona el Artículo 8 de la Ley 1780 de 2016, en el sentido de que en LOS MUNICIPIOS CATEGORÍA 4, 5 Y 6, se fortalezca la presencia institucional para "promover el empleo y emprendimiento juvenil", teniendo en cuenta que este Artículo solo incluye como territorio a la ruralidad, y como población a las minorías étnicas del país, y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto, a lo que el proyecto de ley agrega además PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD.

Lo anterior se sustenta en que estas políticas públicas de empleo para este sector de la población, igualmente deben hacer énfasis en los municipios categoría 4, 5 y 6, en el entendido que son entidades territoriales que registran escasos crecimiento económico, y progreso social, con bajos ingresos, y mínimas oportunidades para su juventud, en donde se necesita dar una acción social contundente del Estado; pero además en esta geografía el proyecto de ley incluye a las personas jóvenes en situación de discapacidad, en una clara intención no solo de reivindicar sus derechos, sino además de generar los espacios necesarios para su pleno ejercicio laboral, sin ningún tipo de discriminación o desigualdad.

El Artículo 4 adiciona el Artículo 13 de la Ley 1780 de 2016, en el sentido que las prácticas laborales sean PREFERIBLEMENTE REMUNERADAS, cuando se promocióne -como lo estipula originalmente este Artículo- "escenarios de práctica en las entidades públicas", en el entendido que el régimen laboral no exige el pago por el ejercicio de las mismas, por lo que esta iniciativa busca es que el Estado encuentre en lo posible alternativas para remunerar las prácticas; y sean entonces un estímulo inicial de generación de empleo en la población y entre los 18 y 28 años de edad.

El **Artículo 5** adiciona el objeto de la Ley 2043 de 2020, en el sentido que la tesis de grado sea reconocida como Experiencia Profesional, en el mismo sentido de las prácticas laborales, siempre y cuando aquella **"ESTE RELACIONADA DIRECTAMENTE CON EL EMPLEO A DESEMPEÑAR"**, en donde además se adiciona un párrafo para que **"EN UN TÉRMINO NO MAYOR A TRES MESES DE EXPEDIDA ESTA LEY, EL GOBIERNO NACIONAL, EN CABEZA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y EL MINISTERIO DEL TRABAJO, REGLAMENTARÁ LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES PARA VALIDAR LA TESIS DE GRADO COMO EXPERIENCIA PROFESIONAL."**

Uno de los aspectos más preocupantes de la educación superior, es que se está prácticamente descartando la "Tesis de Grado" obligatoria, convirtiéndose en solo una de las opciones para poderse graduar, que se está reemplazando con una especialización, que genera más costos al estudiante y a la vez más ingresos a la universidad, al no tener que pagar al director de tesis, sino que además se convierte en otro "negocio", porque terminan cobrando por postgrado; que en últimas el estudiante termina de pagar por materias que están por fuera del programa académico.

Lo más grave es que el estudiante tiene afán de graduarse antes, y en su mayoría elige una opción diferente a la tesis de grado, cuando ésta es en realidad un prerrequisito para corroborar la idoneidad del graduando, porque debe abordar desde su área la tarea científica -hipótesis más comprobación- y que al validarse además como experiencia profesional al solicitar un empleo en una entidad pública o privada -siempre y cuando aquella esté relacionada con la actividad de la misma- va a estimular y acrecentar ese quehacer investigativo, y a la vez se convertirá más atractiva y enriquecedora la oferta individual de trabajo.

Uno de los cuestionamientos a esta Ley 1780 de 2016 o Ley de primer empleo es que de nada sirve políticas públicas que promuevan el empleo para jóvenes entre los 18 y 28 años, porque en últimas las empresas públicas o privadas terminan por exigir experiencia para acceder al cargo, lo que deja por fuera a todos los aspirantes que no han tenido la posibilidad de acceder a un "primer empleo".

Lo curioso es que actualmente las entidades públicas y privadas **están desconociendo el mencionado Artículo 1 de la Ley 2043 de 2020, que reconoce "de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título..."**, por lo que este proyecto de ley pretende además articular la Ley del primer empleo (Ley 1420 de 2010), con la ley de prácticas laborales (Ley 2043 de 2020).

En el mismo sentido, el **Artículo 6** adiciona el Artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, con el fin de que la práctica laboral sea reconocida posteriormente **"COMO EXPERIENCIA PROFESIONAL Y/O RELACIONADA, DE ACUERDO CON LO ESTIPULADO EN LA LEY 2043 DE 2020"**, que permita reforzar esta condición en la Ley 1780, porque reitero ambas disposiciones legales se interpretan y aplican de manera apartada, por lo que consideramos de vital importancia que otra ley cumpla el sentido de ambas, que permita entonces lo que se conoce como "eficacia" de una disposición legal.

En este enfoque nos detenemos un momento, al reconocer que tienen **"Validez"** por el **"hecho de haber sido aprobadas en cuatro debates por el Congreso y haber recibido la sanción presidencial"**, como lo señala la Sentencia C-873-03, que a su vez enfatiza que la **"Eficacia"** es **"la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo"**, lo que sin duda no han tenido las mismas, y que reabre la discusión de la **"Eficacia"** de la Ley en Colombia, pero que a la vez la Constitución y la Ley le da la facultad al Congreso para modificar, adicionar o incluso derogar, cuando se considera que no se ajusta exactamente a los intereses de cada uno de los colombianos.

Y precisamente para darle más herramientas a estas dos leyes, en el inciso segundo del mencionado Artículo 15 de la Ley 1780 se adiciona que la práctica laboral **"NO ESTÁ EXENTA DE UNA REMUNERACIÓN O AUXILIO ECONÓMICO, COMO TAMPOCO DE UN CONTRATO DE TRABAJO ACORDADO ENTRE LAS PARTES Y DENTRO DEL DESARROLLO DE LA PRÁCTICA LABORAL"**.

En caso de darle una condición de "relación laboral" a ese tipo de práctica, se adiciona finalmente un inciso para validar **"LA PRÁCTICA LABORAL COMO EXPERIENCIA PROFESIONAL, ESTO NO SERÁ MOTIVO PARA DESMEJORAR LAS CONDICIONES LABORALES Y SALARIALES DEL EGRESADO, A QUIEN SE LE DEBE SUSCRIBIR EL CONTRATO DE TRABAJO EN IGUALDAD DE CONDICIONES DE CUALQUIER OTRO EMPLEADO"**.

Finalmente, con el fin de asegurar lo estipulado en este Artículo 5 del proyecto de ley, se adiciona al siguiente párrafo el término **"EN CONCORDANCIA CON LA LEY 2043 DE 2020"**, y dentro de la tarea del Ministerio de Trabajo de reglamentar "en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley".

En el **Artículo 7** del proyecto de ley, se adiciona el Artículo 125 de la Ley 1780 de 2016, con el fin de que en las prácticas laborales en el sector minero-energético, se vincule de **"MANERA PREFERENTE A LOS JÓVENES NACIDOS C**

RESIDENCIADOS EN LA RESPECTIVA ZONA DE INFLUENCIA, ESTA ÚLTIMA CON LA DEBIDA CERTIFICACIÓN DE RESIDENCIA DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA RESPECTIVA ALCALDÍA MUNICIPAL".

Lo anterior en la misma dirección de un proyecto de ley -que actualmente cursa en el Congreso- en donde la mano de obra calificada y no calificada local, sea de manera preferente contratada en el sitio de la exploración y explotación -con unos porcentajes de participación establecidos- en el entendido que la ley puede sugerir hacer prioridad en la población con residencia y domicilio en el mencionado lugar, pero no establecer como una obligación porque sería abiertamente inconstitucional, al violar los derechos fundamentales a la igualdad y el trabajo.

En ese sentido, con la anterior adición del proyecto de ley se busca que las prácticas laborales en los sitios de actividad minero-energética, sean de manera preferente para los estudiantes locales, lo que les daría más posibilidades posteriormente de acceder a diversas ocupaciones en esta área, convirtiéndose además en una línea aún más acertada y coherente para la generación de empleo, sin contar que la mano de obra local estimula aún más la dinámica económica, y por lo tanto la consolidación del desarrollo social.

El **Artículo 8** adiciona un párrafo al Artículo 11 de la Ley 1920 de 2018 o "Ley del vigilante", con el fin de que las prácticas laborales del pensum académico de "Técnico en seguridad y tecnología en seguridad", implementado por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, sean **"VALIDAS COMO EXPERIENCIA PROFESIONAL, TÉCNICO Y TECNÓLOGO, CONFORME A LOS PRINCIPIOS ESTIPULADOS EN LA LEY 2043 DE 2020"**.

Es una preocupación del autor de este proyecto de ley, que no tengan una oportunidad laboral los guardias de seguridad, supervisores, escoltas, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos, que no acrediten ningún tipo de experiencia profesional, técnico y tecnólogo, como lo continúan exigiendo las empresas, por lo que se reitera en esta adición que las prácticas del programa académico para "Técnico en seguridad y tecnólogo en seguridad" sean válidas como experiencia laboral, y de esta manera integrando el principio de "mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada" -establecido en la Ley 1920- con el mencionado principio de la Ley 2043 de 2020.

En el proceso de investigación para la estructuración de este proyecto de ley, se encontró que para los aspirantes a desempeñarse como guardias de seguridad, supervisores, escoltas, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos, las respectivas empresas no reconocen como experiencia laboral la prestación del servicio militar, cuando éste además de ser un noble servicio a la

Patria, se encarga de desarrollar condiciones físicas, técnicas y emocionales, como también el efectivo adiestramiento en cierto tipo de actividades, que resulta ideal en la formación integral para los mencionados oficios o trabajos.

Es así como el **Artículo 8**, incluye un Párrafo para que en **"UN PLAZO NO MAYOR A TRES MESES DE EXPEDIDA LA PRESENTE LEY, EL GOBIERNO NACIONAL REGLAMENTARÁ LOS CASOS EN QUE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MILITAR SE PUEDA HOMOLOGAR COMO EXPERIENCIA PARA ESTE TIPO DE ACTIVIDADES"**.

Y el **Artículo 9** recoge el espíritu de una reciente Sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido que un empleador puede despedir en un término de 30 días a un trabajador, cuando éste termine de cumplir con los requisitos de pensión -previa notificación- lo que se puede interpretar de este Alto Tribunal su respaldo no solo al derecho de despedir al "pensionado", sino además en el entendido que liberar una "plaza de trabajo" contribuye a generar nuevos espacios de trabajo, aún más cuando ese pensionado obviamente no queda a la deriva, sino que su misma condición le garantiza los respectivos derechos laborales y de seguridad social.

El mencionado Artículo del proyecto de ley va más allá, al partir de este pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, y señalar en el segundo inciso que **"LA RESPECTIVA VACANCIA SERÁ OCUPADA PREFERIBLEMENTE POR JÓVENES ENTRE LOS DIECIOCHO (18) Y VENTIOCHO (28) JÓVENES, QUE CUMPLA CON TODOS LOS REQUISITOS DE LEY, INCLUIDA LA EXPERIENCIA REQUERIDA PARA TAL FIN, Y DE ACUERDO CON LOS ESTIPULADO EN LA LEY 2043 DE 2020"**.

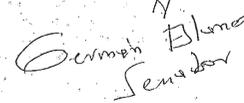
Lo anterior va en el mismo sentido de esta iniciativa legislativa, que es establecer **"medidas para fortalecer la generación de empleo en la población juvenil"**, como reza el título, porque esa vacancia que deja el pensionado, de manera preferente puede ser ocupado por jóvenes, no sin antes aclarar que ese término "preferente" hace que la contratación de esta población sea totalmente opcional, porque de lo contrario afectaría el derecho constitucional a la igualdad, pero que de todos modos sienta legalmente la necesidad de que la inclusión de los jóvenes en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas para la generación de empleo.

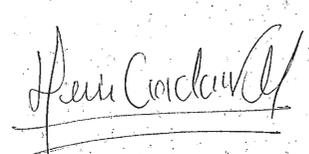
Ante el incumplimiento a la legislación actual sobre políticas para promover el empleo juvenil -incluida la negativa de las empresas entidades públicas y privadas, en reconocer las prácticas universitarias como experiencia laboral- en el **Artículo 10** de esta iniciativa dice que no acatar lo establecido en la presente ley, como también las respectivas disposiciones legales que modifica, acarreará

sanciones de carácter disciplinario, civil, penal y/o fiscal, incluidas aquellas establecidas en el ámbito de su competencia de cada una de las superintendencias".

El **Artículo 11** se refiere concretamente a la vigencia de la Ley.


JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
 Senador de la República


 Germán Elvira
 Senador


 Henry Condon

Parágrafo 1. En caso de realizar en el sector público la práctica laboral preferiblemente remuneradas, judicatura o relación docente de servicio en el área de la salud, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución Educativa, salvo en los casos en que la Institución Educativa lo solicite en el marco de la autonomía universitaria.

Parágrafo 2. Para el proceso de desarrollo y reglamentación se contará con un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Artículo 5. Adiciónese el Artículo 1 de la Ley 2043 de 2020:

Artículo 1. OBJETO. La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos normativos para facilitar el acceso al ámbito laboral, de aquellas personas que recientemente han culminado un proceso formativo, o de formación profesional o de educación técnica, tecnológica o universitaria; al reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título, o cuando la tesis de grado esté relacionada directamente con el empleo a desempeñar.

Parágrafo. En un término no mayor a tres meses de expedida esta ley, el gobierno nacional, en cabeza del ministerio de educación y el ministerio del trabajo, reglamentará los términos y condiciones para validar la tesis de grado como experiencia profesional.

Artículo 6. Adiciónese el Artículo 15 de la Ley 1780 de 2016:

ARTÍCULO 15. NATURALEZA, DEFINICIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LA PRÁCTICA LABORAL. La práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral, y que será reconocida posteriormente como experiencia profesional y/o relacionada, de acuerdo con lo estipulado en la Ley 2043 de 2020.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo, pero no está exenta de una remuneración o auxilio económico, como tampoco de un contrato de trabajo acordado entre las partes y dentro del desarrollo de la práctica laboral.

PROYECTO DE LEY DE 2024

"Por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la generación de empleo en la población juvenil".

Artículo 1. Objeto. La presente Ley fortalece y promueve planes y estrategias para la generación de empleo en la población juvenil, incluida la homologación de las prácticas universitarias como experiencia laboral, como también la tesis o seminarios de grado.

Artículo 2. Adiciónese el Artículo 1 de la Ley 1780 de 2016:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento, capacitación y actualización y creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

Estas medidas serán acordadas igualmente dentro de los lineamientos de planeación y financiación del Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto General de la Nación y el Presupuesto Bienal de Regalías.

Artículo 3. Adiciónese el Artículo 3 de la Ley 1780 de 2016:

Artículo 3. Promoción de empleo y emprendimiento juvenil. Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento, en el marco de la Política Nacional de Emprendimiento, fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en los municipios Categoría 4, 5 y 6, la ruralidad, minorías étnicas del país, personas en situación de discapacidad y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

Artículo 4. Adiciónese el Artículo 13 de la Ley 1780 de 2016:

Artículo 13. Promoción de escenarios de práctica en las entidades públicas. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales preferiblemente remuneradas, judicatura y relación docente de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

Al validarse la práctica laboral como experiencia laboral, esto no será motivo para desmejorar las condiciones laborales y salariales del egresado, a quien se le debe suscribir el contrato de trabajo en igualdad de condiciones de cualquier otro empleado.

Parágrafo 1. Las prácticas en relación docente de servicio en el área de la salud, contrato de aprendizaje establecido en la Ley 789 de 2002 y sus Decretos Reglamentarios, así como la judicatura, continuarán siendo reguladas por las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2. La práctica laboral descrita en esta Ley como requisito de culminación de estudios u obtención del título, puede darse en concurrencia con la formación teórica o al finalizar la misma.

Parágrafo 3. El Ministerio del Trabajo reglamentará en un plazo de seis (6) meses las prácticas laborales en los términos de la presente ley, y en concordancia con la ley 2043 de 2020.

Parágrafo 4o. Si las actividades que se desarrollan no están directamente relacionadas con el área de estudio, la práctica laboral mutará a relación laboral con sus implicaciones legales.

(...)

Artículo 7. Adiciónese el Artículo 25 de la Ley 1780 de 2016:

ARTÍCULO 25. PRÁCTICAS LABORALES EN EL SECTOR MINERO-ENERGÉTICO. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las empresas contratistas y subcontratistas de exploración, explotación, transporte del sector minero-energético, vinculando de manera preferente a los jóvenes nacidos o residenciados en la respectiva zona de influencia, esta última con la debida certificación de residencia de la secretaria de gobierno de la respectiva alcaldía municipal.

Artículo 8. Adiciónese dos Parágrafos al Artículo 11 de la Ley 1920 de 2018:

ARTÍCULO 11. PROFESIONALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) en busca de la profesionalización de la actividad, implementará un pensum académico con ciclos de competencias laborales, técnico en seguridad y tecnología en seguridad dirigido a los guardias de seguridad, supervisores, escoltas, operadores de medios tecnológicos y manejadores caninos según corresponda, para lo cual podrá celebrar convenios

con las Empresas de Vigilancia y Seguridad Privada y con las Cooperativas Especializadas de Vigilancia y Seguridad Privada.

Parágrafo. La implementación del pensum académico con ciclos de competencias laborales, técnico en seguridad y tecnológico en seguridad, a que hace referencia el presente artículo, no será tenido en cuenta para determinar la cuota de aprendices obligatoria para las empresas de vigilancia y seguridad privada y las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada.

Parágrafo. Las prácticas laborales estipuladas en el pensum académico, serán válidas como experiencia profesional, técnico y tecnológico, conforme a los principios estipulados en la Ley 2043 de 2020.

Parágrafo. En un plazo no mayor a tres meses de expedida la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará los casos en que la prestación del servicio militar se pueda homologar como experiencia para este tipo de actividades.

Artículo 9. El empleador podrá despedir a un trabajador, treinta (30) días después de haber cumplido con los requisitos de pensión, y una vez notificado de esta decisión al interesado.

La respectiva vacancia será ocupada de manera preferente por jóvenes entre los dieciocho (18) y veintiocho (28) jóvenes, que cumpla con todos los requisitos de ley, incluida la experiencia requerida para tal fin, y de acuerdo con los estipulado en la ley 2043 de 2020.

Artículo 10. El no cabal cumplimiento de lo establecido en la presente ley, como también las respectivas disposiciones legales que modifica, acarrearán sanciones de carácter disciplinario, civil, penal y/o fiscal, incluidas aquellas establecidas en el ámbito de su competencia de cada una de las superintendencias.

ARTÍCULO 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

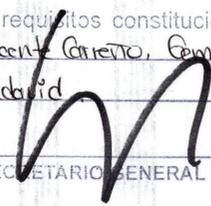
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. 130 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.R. José Vicente Carreño, Germán Blanco-

H.R. Hernán Cadavid


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.130/24 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA FORTALECER LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN LA POBLACIÓN JUVENIL”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JOSÉ VICENTE CARREÑO CASTRO, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ; y el Honorable Representante HERNÁN CADAVID MÁRQUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 15 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

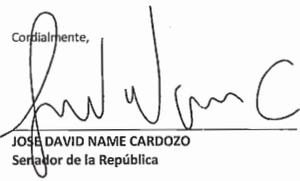
EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2024 SENADO

por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.

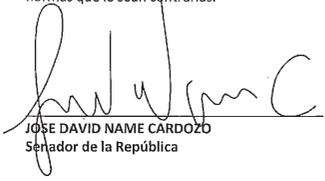
<p>Bogotá D.C., 13 de Agosto de 2024</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General SENADO DE LA REPUBLICA Ciudad</p> <p>Ref: Presentación Proyecto de Ley No. <u>131</u>."</p> <p>Cordial Saludo,</p> <p>En desarrollo de nuestra actividad legislativa, nos permitimos presentar para su estudio, y discusión el Proyecto de Ley "Por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano".</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>JOSE DAVID NAME CARDOZO Senador de la República</p>	<p>SENADO DE LA REPUBLICA Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)</p> <p>El día <u>13</u> del mes <u>Agosto</u> del año <u>2024</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>131</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: <u>H. José David Name Cardozo</u></p> <p>SECRETARIO GENERAL</p>
<p>Proyecto de Ley No. <u>131</u></p> <p>"POR EL CUAL SE MODIFICA EL CARGO POR CONFIABILIDAD Y SE DICTAN NORMAS PARA LA ESTABILIDAD DEL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO".</p> <p>ARTICULO 1. Objeto. La presente ley tiene como propósito principal dinamizar la generación de energía y dotar al sector eléctrico colombiano de mecanismos que aseguren su estabilidad y confiabilidad, a través de modificaciones al cargo por confiabilidad, sin afectar derechos adquiridos.</p> <p>ARTICULO 2. Confiabilidad. Se constituye en un objetivo de política pública la confiabilidad del sistema eléctrico, entendida como la intervención del Estado para que disminuya la probabilidad de racionamiento, cree incentivos a la inversión para ampliar la matriz energética, logre eficiencia en la remuneración del cargo por confiabilidad del sistema a quienes realmente provean el abastecimiento de energía en períodos críticos o secos, todo lo anterior bajo los principios de equidad y justicia, de forma tal que el usuario tenga un servicio constante, eficiente y permanente.</p> <p>ARTICULO 3. Reglamentación del Cargo de Confiabilidad. – Dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional reglamentará el cargo de confiabilidad teniendo como objetivos la promoción de nuevas plantas de generación energética, el estímulo a la generación con fuentes no convencionales de energía renovables y la confiabilidad al sistema energético. Y contendrá como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Las condiciones para acceder o participar en las subastas del cargo por confiabilidad; b) Los factores temporales, cualitativos y cuantitativos de verificación de las declaraciones o parámetros dados por los agentes; c) Las inhabilidades y sanciones para los agentes que incumplan obligaciones; d) Las pólizas de cumplimiento y garantía; e) La adecuada destinación y transparencia en la ejecución de esta remuneración. <p>Esta reglamentación, así mismo, garantizará el cumplimiento de compromisos adquiridos en subastas por cargo de confiabilidad anteriores.</p> <p>ARTICULO 4. Reglas para la asignación de Obligaciones de Energía Firme para los casos en los cuales no se requiera la realización de una Subasta. Para los años que la CREG determine</p>	<p>que no se requiere la realización de una Subasta, las Obligaciones de Energía Firme serán asignadas por el ASIC de tal manera que se cubra la Demanda Objetivo descontando las Obligaciones de Energía Firme – OEF asignadas anteriormente y vigentes en el período a subastar y la ENFICC de las Plantas no Despachas Centralmente con contratos. Para tal efecto se utilizará la declaración de ENFICC más reciente hecha por cada agente generador y se propenderá por cubrir en primera instancia la energía de respaldo.</p> <p>Parágrafo: A partir de la vigencia de la presente ley, está prohibido asignar administrativamente Obligaciones de Energía Firme a plantas o unidades de generación hidráulicas con más de 20 años de antigüedad.</p> <p>Parágrafo transitorio. Mientras se expide la reglamentación dispuesta en este artículo, el CND- ASIC, previo descuento de las OEF asignadas en subastas anteriores, realizará la asignación de nuevas obligaciones de energía en Firme a cada uno de los generadores a prorrata de su ENFICC.</p> <p>ARTICULO 5. Precio del Cargo por Confiabilidad cuando no hay Subasta. El Gobierno Nacional reglamentará, dentro de los 3 meses siguientes a la expedición de la presente ley, todo lo relacionado con el precio del Cargo por Confiabilidad cuando no hay Subasta por cada fuente de generación.</p> <p>El precio del Cargo por Confiabilidad tendrá, entre otros, como factores diferenciadores: cada fuente de generación de energía y la antigüedad de la planta o unidad de generación.</p> <p>Parágrafo transitorio. Mientras se realiza la reglamentación del presente artículo las nuevas Obligaciones de Energía Firme – OEF asignadas administrativamente se pagarán al precio de cierre de la subasta primaria de 2008.</p> <p>ARTICULO 6. Destinación Del Mayor Recaudo. La diferencia entre Remuneración Real Total Mensual RRTM y el recaudo del Costo Equivalente Real en Energía del Cargo por Confiabilidad (CERE) será girado por la ASIC al FENOGÉ dentro de los 10 primeros días de cada mes, para financiar programas de autogeneración con Fuentes no convencionales de energía renovable – FNCR en instituciones públicas territoriales.</p> <p>Estos recursos serán administrados en cuentas separadas y a través de un contrato de fiducia mercantil, el cual deberá ser celebrado con una entidad financiera seleccionada por esta</p>

entidad para tal fin, debidamente autorizada para el efecto y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Con el fin de acelerar el cronograma de ejecución de Proyectos de inversión para garantizar la confiabilidad y estabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, la Nación podrá otorgar los avales o garantías a las operaciones de financiamiento de éstos y se podrán utilizar para la constitución de las contragarantías a favor de la Nación, entre otras, los flujos correspondientes a las vigencias futuras aprobadas por la instancia correspondiente.

ARTICULO 7. Naturaleza del Cargo por Confiabilidad. Los recursos provenientes del Cargo por Confiabilidad (CxC), o de cualquier mecanismo regulatorio diseñado con el fin de asegurar la confiabilidad en el suministro de energía y cuya remuneración sea pagada por los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN) a través de las tarifas que cobran los comercializadores, tienen carácter público y en consecuencia estarán sujetos al control de la Contraloría General de la República, así como de los demás órganos de control y vigilancia del Estado.

ARTICULO 8. Vigencia. - La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



JOSÉ DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República

instalaciones en generación de respaldo; que era menester para atender la tasa vegetativa del consumo, y que justamente se antepone como bandera del cargo de confiabilidad.

Recordemos que la Ley 143 de 1994 responde a la crisis sufrida por el país en los años 90's, el gran apagón que vivimos los colombianos, entonces, lo que plantea la Ley Eléctrica era que la CREG debía considerar la capacidad de respaldo dentro de la oferta eficiente de energía y valorarla.

Es importante contextualizar que, cuando los sistemas tienen un alto porcentaje de generación hidroeléctrica, los efectos climáticos afectan de manera importante la confiabilidad del sistema y lo que pretende la legislación es garantizar en épocas de sequía o pocas lluvias que el suministro de energía no se vea afectado, en general busca hacer sostenible el Sistema Interconectado Nacional a largo plazo.

En síntesis, la Ley Eléctrica pretendió que la oferta eficiente no podía desconocer el concepto de confiabilidad de dicha oferta energética, o sea que no debía dejar por fuera recursos como la generación térmica que, si bien podían ser menos eficientes que la generación hidroeléctrica, se requerían como respaldo al sistema y en especial ante situaciones de veranos o de sequías como las asociadas a la presencia del Fenómeno del Niño.

En cumplimiento de lo anterior la CREG expide la resolución 053 del 28 de diciembre de 1994 "Por la cual se dictan disposiciones para el funcionamiento del mercado mayorista de energía durante el período de transición hacia un mercado libre y se modifica parcialmente el Acuerdo Reglamentario para el Planeamiento de la Operación del Sistema Interconectado Nacional" y determinó la valoración de la capacidad de generación de respaldo que se aplicaba a las plantas térmicas, tal como se concluye en el artículo 4 de la mencionada resolución:

Las empresas propietarias de plantas termoeléctricas con un factor de disponibilidad promedio demostrada a nivel anual inferior a 0.65 que deseen presentar a estas plantas como candidatas al respaldo del sistema podrán solicitar su inclusión ante la Unidad de Planeamiento Minero-Energético (UPME) si demuestran que han realizado los trabajos de mantenimiento o rehabilitación necesarios para aumentar la disponibilidad a los niveles requeridos.

Como se observa, el cargo por respaldo se circunscribió a remuneración de plantas térmicas. Este cargo existió hasta diciembre de 1996.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY
"POR EL CUAL SE MODIFICA EL CARGO POR CONFIABILIDAD Y SE DICTAN NORMAS PARA LA ESTABILIDAD DEL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO".

ANTECEDENTES CARGO POR CONFIABILIDAD

La confiabilidad del sistema y el abastecimiento de energía constante y permanente se han convertido en objetivos de la política pública y de la política energética de todos los países.

¿Por qué surge esta necesidad? En primer término, el sector eléctrico, es un sector transversal cuyo comportamiento repercute de manera directa a toda la sociedad y al comportamiento económico del país. De allí que el Estado intervenga en su regulación, algunas veces inclusive en su prestación.

Hay tres características del mercado energético que son determinantes para que el Estado busque de manera decidida el abastecimiento continuo de energía y lograr equilibrio entre la oferta y la demanda en tiempo real:

1. Precios muy volátiles, lo cual implica altos riesgos para los inversionistas, dificultad en recuperar sus costos y, para los usuarios, verse sometidos a pagar altos precios o racionamientos.
2. La energía eléctrica no es almacenable o su almacenamiento es absurdamente costoso.
3. El Sistema eléctrico colombiano es altamente hidrodépendiente, que se ve afectado por los efectos climáticos como el Fenómeno del Niño.

Se hace necesario diseñar un mecanismo de cobertura, de tal manera, que disminuya la probabilidad de racionamiento, cree incentivos a la inversión para ampliar la matriz energética, logre eficiencia en la remuneración de las variables de confiabilidad del sistema, cubra a los usuarios contra altos precios y asegure el abastecimiento de energía en períodos críticos o secos.

Se ha evidenciado falencias de regulación del cargo por confiabilidad, las cuales han provocado que con su recaudo las generadoras, térmicas e hídricas, financiaron sus gastos ordinarios, mantenimiento de la capacidad instalada, y muy pocos la expansión de la misma o en nuevas

La resolución CREG 116 de 1996 "Por la cual se precisa el método de cálculo del Cargo por Capacidad en el Mercado Mayorista de Electricidad y se aplaza su fecha de entrada en vigencia", creó el cargo por capacidad que empezó a regir en enero de 1997 y que se aplicaba a todas las plantas de generación de energía incluyendo a las hidroeléctricas.

Este cargo por capacidad tuvo vigencia por 10 años y consistía en un mecanismo de remuneración administrado de la capacidad de generación, que garantizaba un ingreso fijo anual por megavatio instalado, a un precio definido por el regulador.

Además, tenía un sesgo hacia la potencia, remunerando la inversión por kilovatio instalado de los generadores, ocasionando que se remunerara por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas. No existía una obligación concreta de los generadores, asociada a esta remuneración. La Contraloría General de la República manifestó al respecto:

Tras diez años de aplicación de un primer esquema para garantizar una capacidad de generación de respaldo establecida en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 y denominado Cargo por Capacidad (con una asignación de cerca de US\$5.000 millones¹), las deficiencias tales como la inestabilidad de los resultados de la herramienta de asignación de las unidades de generación, los problemas en la definición del producto y en la remuneración de la capacidad teórica, y la exclusión del comportamiento y capacidad de pago de la demanda; llevaron a la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG- a diseñar un esquema nuevo basado en un mecanismo de mercado denominado Cargo por Confiabilidad, esquema que opera desde el primero de diciembre de 2006, conservando lo esencial del sistema de liquidación, facturación y recaudo del anterior cargo.²

¹ La Comisión de Regulación de Energía y Gas con relación al servicio de electricidad tendrá entre otras, la función de crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos, ambientales y de viabilidad financiera, promover y preservar la competencia.

² En el sector eléctrico, la oferta eficiente tendrá en cuenta la capacidad de generación de respaldo, la cual será valorada por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, según los criterios que establezca la Unidad de Planeación Minero-Energética en el plan de expansión.

³ CREG, Documento D-038-2004, 25 de junio de 2004; página 15.

⁴ Propuesta para la Determinación y Asignación del Cargo por Confiabilidad en el Mercado de Energía Mayorista; Documento CREG 038 del 5 de junio de 2004.

⁵ Contraloría General de la República, INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016.

Para estudiosos en el tema este cargo por capacidad tuvo los siguientes defectos:

- Su objetivo y alcance no estaban claramente definidos.
- El CXC se asignaba por orden de mérito, de modo que probablemente estaba sesgado hacia tecnologías con menores costos variables, resultando en una mezcla subóptima de las mismas.
- No lograba garantizar que quienes fueran remunerados eran realmente los que aportaban a la confiabilidad del sistema. -Se remuneraba por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas.
- Para los hidráulicos se podría generar incentivos perversos a retener agua ya que la medición de la capacidad disponible se hacía con el nivel de embalses actual, no con el histórico.
- El producto a remunerar no estaba claramente definido, ni un mecanismo de exigibilidad del mismo.
- No es claro que el precio de la confiabilidad haya sido el adecuado ni el eficiente.⁵

Debido a estas falencias la CREG reemplazó el modelo Cargo por Capacidad por el que hoy llamamos **cargo por confiabilidad** que rige a partir de diciembre del año 2006, mediante la Resolución 71 de 2006 "Por la cual se adopta la metodología para la remuneración del Cargo por Confiabilidad en el Mercado Mayorista de Energía". El diseño del nuevo sistema promueve la confiabilidad del sector en periodos de escasez e incentiva nuevas instalaciones en generación de respaldo, cumpliendo así con su objetivo central. Su vigencia es indefinida y su periodo anual va de 1 de diciembre a 30 de noviembre.

El Cargo por Confiabilidad se define como la remuneración que se paga a un agente generador por la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados para el cálculo de la ENFICC, que garantiza el cumplimiento de la Obligación de Energía Firme -OEF- que le fue asignada en una Subasta para la asignación de OEF's u otro mecanismo que haga sus veces. Esta energía está asociada a la Capacidad de Generación de

⁵ Incentivos y estructura del nuevo cargo por confiabilidad en el sector eléctrico en Colombia, Julio E. Villareal Navarro y María Jimena Córdoba de la Rosa <http://www.scielo.org.co/pdf/ice/v28n3/v28n3a15.pdf>
⁶ Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC): Es la máxima energía eléctrica que es capaz de entregar una planta de generación continuamente, en condiciones de baja hidrología, en un período de un año.

Respaldo y es la que puede comprometerse para garantizar a los usuarios la confiabilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica bajo condiciones críticas.⁷

El objetivo de este mecanismo, en sus inicios, fue catalogada por estudiosos, de la siguiente manera:

Además, busca entregar a los generadores los incentivos de inversión y operación adecuados para construir y operar los recursos energéticos eficientemente, en la cantidad necesaria y logrando una mezcla óptima de los mismos; esta tarea es entregada al mercado. En sistemas hidrodominados como el colombiano, eso significa tener las reservas hídricas y la generación térmica suficientes para proveer energía firme durante periodos de escasez. También busca ayudar a mitigar el uso del poder del mercado y de posición dominante en periodos de escasez. Otro objetivo deseable es el de lograr una reducción del riesgo que enfrentan tanto la demanda como la oferta para generar los incentivos necesarios hacia mantener una relación riesgo-rentabilidad óptima mediante una reducción de la volatilidad de los pagos a través del contrato.

El NCC es un mecanismo de mercado basado en la competencia que busca garantizar un nivel de confiabilidad en el sistema en periodos de escasez a través de la generación de incentivos a la inversión en capacidad de respaldo. Este modelo lo busca hacer mediante la estabilización del flujo de caja de los generadores y la reducción del riesgo de inversión que asume un generador de respaldo, a quien le es muy difícil recuperar los costos de inversión. A su vez, trata de aminorar el riesgo que enfrenta la demanda, protegiéndola contra altos precios que ocurren en periodos críticos, en los que generadores de punta con altos costos variables son despachados al ser necesarios para suplir toda la demanda.⁸

En términos sencillos, el cargo por confiabilidad es un mecanismo de cobertura contra el riesgo de racionamiento que busca estabilizar el flujo de caja (reducir el riesgo) de los generadores a través de un pago fijo por la confiabilidad que aporten al sistema. El producto remunerado por concepto de cargo por confiabilidad es la energía firme (firmeza /confiabilidad) OEF.

⁷ Resolución CREG 071 de 2006, Artículo 2.
⁸ OPCIT, Incentivos y estructura... p. 3

El mecanismo para estabilizar el flujo de caja se denomina **OEF – Obligación de Energía en Firme**, que es un vínculo jurídico que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF, cuando el Precio de Bolsa supere el Precio de Escasez. Y correlativamente, la demanda tiene el derecho a comprar la cantidad de energía fijada en el contrato al precio de escasez a cambio del pago de dicha prima. La prima de las OEF es conocida como el cargo por confiabilidad.

El precio de escasez es determinado con anterioridad y es al cual se venderá toda la energía comprometida en OEF y permite recuperar los costos variables asociados a la generación. El principio de la definición del precio de escasez es considerar que, si la tecnología más costosa lo puede hacer, el resto del mercado también lo hará.

En efecto, la CREG definió una metodología para calcular el precio de escasez a partir de los costos variables de la tecnología menos eficiente (mayor heat rate)⁹, que en periodos de escasez sale despachada y puede operar con *fuel oil No. 6, que es el combustible más costoso*¹⁰. En teoría, refleja el costo de generación más alto en el que incurre el sistema cuando entra en un período crítico o seco.

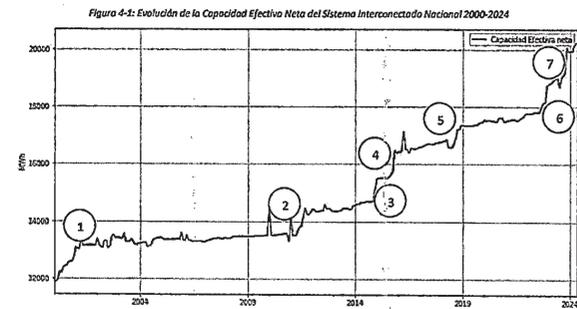
En resumen, el cargo por confiabilidad se cristaliza mediante un pago mensual a quienes venden las OEF a cambio de la firmeza que aportan al sistema; este pago es el valor o *prima* de las OEF que es determinado en la subasta de confiabilidad o el mecanismo que haga sus veces. De esta manera, a través del mercado, se determina la cantidad de energía a ser remunerada (cobertura) y la asignación de la misma entre los generadores de manera competitiva.

¿Cuál ha sido el comportamiento del cargo por confiabilidad?

Del último Boletín de Seguimiento y Monitoreo de los Mercados Mayoristas de Energía y Gas Superintendencia Delegada para Energía y Gas Combustible Unidad de Monitoreo de Mercados de Energía y Gas Natural MARZO - MAYO 2024 extraemos la Figura 4-1 y sus notas, que ilustran la entrada de proyectos importantes desde la vigencia del mecanismo de cargo por confiabilidad a partir del año 2006, destacando el inicio de operación comercial de los proyectos de generación Hidrosogamoso (Diciembre 2014), Hidroeléctrica Porce III

⁹ Planta Barranca 3
¹⁰ A la fecha de expedición de la Resolución 71 de 2006, pues en la actualidad el Fuel Oil 6 está descontinuado y su uso es cada mes menor

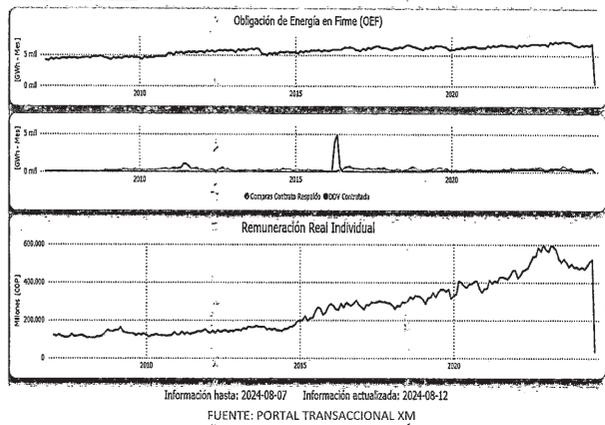
(Septiembre 2010), cierre de ciclo combinado Termoflores 4 (Diciembre 2010), Etapa I Hidroituango (Diciembre 2022), Etapa II Hidroituango (Noviembre 2023) y el cierre del ciclo combinado de la planta Termocandelaria (Octubre 2023). Estas centrales de generación al momento aportan un total de 3.719 MW en la potencia instalada del sistema que representa el 18,35% del total de la capacidad de generación nacional.



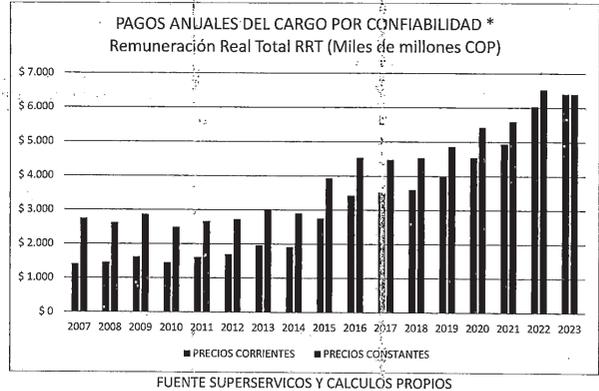
Desde la creación del mecanismo del Cargo por Confiabilidad mediante la Resolución CREG 071 de 2006, se han llevado a cabo 4 subastas, las cuales se enumeran a continuación:

- La primera subasta fue adelantada en el año 2008 con inicio de vigencia de las obligaciones para el periodo 2012 – 2013.
- La segunda subasta se llevó a cabo en el 2011 para el inicio de vigencia de las obligaciones asignadas en el periodo 2015 – 2016.
- Una tercera subasta en el año 2019 con inicio de vigencia de las obligaciones en el periodo 2022 – 2023.
- En la última subasta 2024 participaron 88 plantas de generación, de las cuales a 80 (47 plantas existentes, 6 en construcción y 27 nuevas) se les asignaron Obligaciones de Energía Firme por 156,2 GWh/día, a un precio de cierre de 18,2 USD/MWh.

De las 47 plantas existentes asignadas, 24 son hidroeléctricas, con asignación de OEF por 85,7 GWh/día (55%), y 23 son termoeléctricas, con asignación de OEF por 59,81 GWh/día (38%). Y de las 33 plantas nuevas y en construcción, 30 plantas corresponden a energía solar, con asignación de OEF por 9,65 GWh/día (6%), y 3 plantas son termoeléctricas con asignación de OEF por 1,05 GWh/día (1%).



Como parte del análisis al mecanismo CXC, se realiza una revisión al recaudo histórico realizado por el ASIC, el cual se presenta bajo el parámetro denominado del Remuneración Real Total (RRT). En la gráfica se presenta el recaudo anual, tanto en precios corrientes como constantes a diciembre 2023.



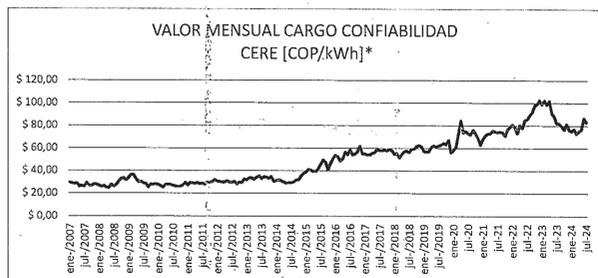
El recaudo total anual se ha incrementado desde 1,4 billones en 2007 hasta más de 6.4 billones remunerados por este concepto el año 2023 (precios corrientes).

Los pagos asociados al cargo por confiabilidad durante el 2023 fueron en promedio de COP 596.022 millones mensuales para las plantas térmicas, hidráulicas y solares que tienen asignaciones de OEF. Ese valor alcanzó un total COP 6.4 billones para el presente año. El recaudo total anual se ha incrementado desde 1,4 billones en 2007 hasta más de 6,4 billones remunerados por este concepto el año 2023 (precios corrientes). Las plantas de generación solar El Paso, La Mata y Guayepo comenzaron a recibir remuneración de OEF a partir de diciembre de 2023.

En los últimos 18 años, el recaudo total por el cargo por confiabilidad, ha sido alrededor de 68 billones de pesos (precios constantes 2023). Estos recursos en su mayoría han sido percibidos por las generadoras hídricas y térmicas.

El rango del cargo por confiabilidad que se cobra mensualmente por cada kilovatio/hora estuvo alrededor de los 30 y 40 pesos desde 2007 hasta junio de 2015. Recordemos que ese año se produjo la crisis energética que obligó al racionamiento voluntario por el fenómeno del Niño, y la salida de varios generadores en el mismo periodo. Mientras que desde 2015 a 2018, el cargo de confiabilidad se ha mantenido entre 50 y 60 pesos por cada kilovatio/hora.

En 2022 el CERE aumentó considerablemente rompiendo la barrera de los \$100 tendencia que se mantuvo en la primera mitad del 2023.



Fue en 2015 que la CREG emitió la Resolución 178, considerando que el fenómeno del Niño, la caída de precios de algunos derivados del petróleo, el cierre de la frontera con Venezuela y la disminución del gas disponible constituyeron una situación extraordinaria. Y crea una tarifa ficticia para el precio de escasez por seis meses en \$470,66/KW-h como remuneración de la energía generada por la termoeléctricas que operaran con combustibles líquidos.

La Contraloría General de la República calcula que en los 6 meses de vigencia de la Resolución 178 de 2015 de la CREG, los generadores hidráulicos recibieron más de \$4,5 billones.

Esta Resolución 178, fue ampliamente cuestionada por la Contraloría General de la República¹¹ y determinó detrimento patrimonial por efecto de aplicación de esta resolución en más de \$168.000 millones, que corresponden al componente de subsidios cubiertos con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Una vez concluyó la vigencia de la pluricitada Resolución 178, la CREG expidió la Resolución 52 de 2016 "Por la cual no se prorrogue la Resolución CREG 178 de 2015 y se adoptan otras medidas", esas medidas incorporaron otro límite: "el precio de escasez será el mayor entre el valor de octubre de 2015 y el definido al aplicar el numeral 1.4 del anexo 1 de la Resolución CREG 071 de 2006". Artículo que es idéntico al artículo 2 de la Resolución 178/15.

Queda evidenciado como la CREG fijo un piso para el precio de escasez. Lo que genera cuantiosas ganancias a las hidroeléctricas *ad infinitum*, como lo evidenció la Contraloría General de la República.

Con ese contexto normativo, el recaudo anual del cargo de confiabilidad, de conformidad con la información suministrada por XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. ESP como administrador del sistema de Intercambios Comerciales (ASIC) y Centro Nacional de Despacho (CND), tiene un incremento drástico pasando de alrededor de 2 billones año a más de 3,6 billones para 2018 y de allí en adelante, anualmente ha tenido un ascenso progresivo.

INFORME DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA SOBRE EL CARGO DE CONFIABILIDAD

El Informe de Resultados de Actuación Especial de Fiscalización del año 2016 de la Contraloría General de la República evidencia como la falta de precisión en la regulación es la causante de que el cargo por confiabilidad no cumpla su cometido y que a su vez genera un incumplimiento no sancionado.

No existe una disposición normativa que obligue a estas generadoras a invertir en activos que permitan la generación en épocas de escasez. Esta desafortunada omisión ha ocasionado que las generadoras térmicas e hídricas hayan destinado la mayor parte de los recursos recibidos,

¹¹ Contraloría General de la República, INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016.

<p>al cubrimiento de sus gastos ordinarios y al mantenimiento de la capacidad instalada, dejando en segundo plano la expansión de la misma; que es el objetivo del cargo por confiabilidad.</p> <p>La realidad es que los recursos del Cargo por Confiabilidad han sido registrados contablemente como Ingresos Operacionales por las Generadoras, en otras palabras, apenas lo reciben, se vuelve su caja menor. La Contraloría advierte que: "Esto no es deseable en la medida en que los recursos del cargo por confiabilidad son financiados por los usuarios y deben destinarse únicamente a mantener operativos los activos comprometidos en el Esquema y no a financiar toda la operación de una empresa".</p> <p>Otra falencia grave hallada por la Contraloría fueron las auditorías, se encontró que no se verificaron los parámetros y características de la ENFICC. De las más de 490 verificaciones que debieron realizarse, solo se hicieron 373, a cargo del CND en cabeza de XM S.A. E.S.P. quien respondió que no se realizaron todas porque la regulación no lo imponía. Se comprobó, por ejemplo, que nunca se verificó la energía contratada para cubrir mantenimientos.</p> <p>El informe concluye que: "Se otorgó una remuneración a los diferentes agentes generadores por la disponibilidad de activos de generación con las características y parámetros declarados para el cálculo de su ENFICC, sin que se verificara por medio de auditorías y en su totalidad, dichas características y parámetros", en otras palabras, se les impuso a los usuarios una remuneración, los usuarios la pagaron, pero nunca nadie supo a cambio de que.</p> <p>Como se mencionó anteriormente, las OEF, que es un vínculo jurídico que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF. En cuanto al cumplimiento de las <i>Obligaciones de Energía en Firme -OEF</i>, el Informe de la Contraloría señala ampliamente como ellas se incumplieron, páginas 43-47, se extracta:</p> <p>Para 2015 se destaca que las empresas con mayores desviaciones de las OEF comprometidas, corresponden a las operadoras de las plantas de Chivor (-99,95 GW-h, en noviembre), Termocandelaria 1 (-99,38 GW-h, en diciembre), Termocandelaria 2 (-95,47 GW-h, en noviembre), la cadena Pagua (-93,37 GW-h, en octubre) y Tebsa (-92,47 GW-h, en octubre).</p> <p>Este déficit tuvo que ser cubierto con mayor generación de plantas como Sogamoso (182,65 GW-h en diciembre), Gececla 3 (119,29 GW-h en diciembre) y Albán (101,41 GW-h en noviembre), las cuales debieron gastar sus recursos disponibles de forma</p>	<p>más acelerada, aumentando con esto el riesgo de no contar con la energía suficiente para honrar sus obligaciones al finalizar la temporada seca.</p> <p>En otro aspecto, el Informe de la Contraloría, expone como hay falencias en el <i>precio de escasez</i>, anuncia por ejemplo que "las plantas térmicas" se han quejado del PE desde su implementación y del posible error que cometió la CREG al considerar como la planta más ineficiente a Termobarranca; pues las condiciones de operación críticas fueron alineadas con el mercado del Fuel Oil #6 y en el mercado colombiano el combustible más crítico es el Fuel Oil #2."</p> <p>Y a su vez, también "<i>Acá no se muestran el balance para las hidráulicas; estas son las que más dinero por kW-h están ganando pues su costo variable es casi cero y por lo tanto se ganan todo el PE</i>" (página 40) Se puede concluir entonces que el Precio de escasez beneficia exclusivamente a las hidroeléctricas.</p> <p>Finalmente, la contraloría identificó que, a través de la determinación directa por la CREG, mediante la Resolución 178 de 2015 del Precio de Escasez (por seis meses fue de \$470,66/kW-h) para aliviar las pérdidas de los generadores térmicos que operan con combustibles líquidos se constituyó en un traslado efectivo a los usuarios de las pérdidas de los agentes cuyos costos sobrepasan el Precio de Escasez. Aspecto que es prohibido por el artículo 94 de la Ley 142 de 1994.</p> <p>Como consecuencia de la elevación ficticia (directa de la CREG) del precio de Escasez y por ende de la tarifa del servicio de energía, la Contraloría estableció un detrimento fiscal por \$168.000 millones que corresponden al componente de subsidio cubiertos con Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Una vez concluida la vigencia de la Resolución 178 de 2015, La CREG, ignorando el anterior hallazgo de la Contraloría y la advertencia correspondiente, emitió la Resolución 52 de 2016 donde determinó que "el precio de escasez será el mayor entre el valor de octubre de 2015 y el definido al aplicar el numeral 1.4 del anexo 1 de la Resolución CREG 071 de 2006". Lo que, como se evidencia, es idéntico al artículo 2 de la Resolución 178/15, descalificado por la Contraloría por las razones aludidas.</p>
<p>FALENCIAS DEL CARGO POR CONFIABILIDAD</p> <p>El cargo por confiabilidad, para sus creadores (miembros CREG en el año 2006), es una remuneración anticipada que se le paga a las generadoras, con la finalidad de garantizar la confiabilidad en la prestación del servicio de energía eléctrica bajo condiciones críticas futuras que se podrían presentar en épocas de sequía.</p> <p>Lamentablemente, la realidad del uso de los recursos recaudados bajo la figura del cargo por confiabilidad dista mucho de este loable propósito, como quedó en evidencia durante la crisis energética 2015 - 2016, en la que a los colombianos nos tocó salir a salvar el sistema haciendo un racionamiento programado porque, precisamente, el cargo no cumplió su cometido. A continuación, enumeramos algunas de las críticas más álgidas del cargo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Su objetivo y alcance no están claramente definidos. No existe una precisión que obligue a estas generadoras a invertir en activos que permitan la generación en épocas de escasez. Los recursos entregados por cargo de confiabilidad a las generadoras se han destinado al cubrimiento de sus gastos ordinarios y al mantenimiento de la capacidad instalada, en el caso de las térmicas a enjugar pérdidas; dejando en segundo plano la expansión de esta. 2. Hay un exceso de remuneración para las hidroeléctricas. No garantiza que quienes son remunerados sean realmente los que aportan la confiabilidad del sistema. Se remunera en mayor medida por concepto de confiabilidad a plantas que probablemente no estaban disponibles en periodos secos, como las hidráulicas. 3. El Cargo por confiabilidad, que al ser determinado de manera conjunta para hidroeléctricas y termoeléctricas, esta sesgado hacia tecnologías con menores costos variables, resultando en una mezcla subóptima de las mismas. En efecto, es insuficiente para las térmicas (mayores costos variables) y un regalo para las hidroeléctricas cuyos costos variables se acercan a cero. 4. No es claro que el precio de escasez haya sido el adecuado ni el eficiente. La misma CREG tuvo que fijar un precio fijo y luego un piso (Resoluciones 178 de 2015 y 52 de 2016) para asegurar que las termoeléctricas que operaban con combustibles líquidos pudieran aliviar sus pérdidas, debido a que la concepción de la Resolución 71 de 2006 se hizo con base en un combustible que hoy está casi discontinuado (Fuel Oil 6). Y como remedio a esta mal la CREG expidió la Resolución CREG No. 140 de 2017, la cual presenta el concepto de Precio 	<p>de Escasez de Activación, la definición y metodología de cálculo del Precio Marginal de Escasez y actualiza la definición de Obligaciones de Energía Firme.</p> <p>Aspecto criticado por la Superservicios en el Boletín seguimiento y monitoreo de los mercados mayoristas de energía y gas de enero de 2023 manifestando:</p> <p>"De acuerdo con las cifras presentadas, se puede deducir que en el caso de materializarse un costo de suministro (componente de Generación - G del CU) similar al Precio de Escasez de Activación y asumiendo que las demás componentes de la tarifa mantienen su tendencia de valor en el tiempo, se podría presentar la situación en la cual una parte de la demanda no tenga la capacidad y/o disposición de pagar el precio al cual se suministraría la energía en la mayoría de las regiones del país, haciendo inviable el servicio para un gran número de hogares, empresas y negocios."</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Las obligaciones de Energía en Firme -OEF, que son vínculos jurídicos que impone al generador la obligación de generar una cantidad diaria de energía durante la vigencia de la OEF, en teoría asegura el cumplimiento de la disponibilidad de energía en épocas críticas o de sequía. Pero la misma regulación impide que el incumpliendo acarree consecuencias: sanciones: <ul style="list-style-type: none"> • En primer lugar, están los anillos de seguridad, que son medidas que permiten al generador incumplido ajustarse para evitar la sanción. Los anillos esta descritos en los artículos 58 -74 de la Resolución CREG 71 de 2006 y son a) acudir al mercado secundario de energía en firme, b) subastas de reconfiguración, c) demanda desconectarle voluntariamente y d) generación de última instancia. • En segundo lugar, está la impresión regulatoria en materia de auditorías. No se realizan todas las que deben realizarse, existen parámetros que nunca se verifican; y, las auditorías que se realizan no se hacen en el momento adecuado (sequía); • A pesar de que, en las auditorías realizadas se encontraron discrepancias en los valores observados y los reportados al momento de hacer la Oferta, o sea incumplimientos lo que daría lugar a la cesación de pagos por cargo por confiabilidad, esto no ha ocurrido. <p>De esta manera, las OEF son una burla. Son vínculos contractuales que, si se vulneran, no generan consecuencias, no hay sanciones, provocando que el modelo del cargo por confiabilidad deje de ser real y confiable.</p>

6. Siendo el inversionista quien decide la tecnología con la que participa, quedan por verse los resultados de la aplicación del Cargo en cuanto a la tecnología de los proyectos entrantes y por lo tanto la composición del parque generador, lo cual se relaciona con otros de los objetivos de la política energética, como la diversificación de la canasta energética y el sostenimiento de costos marginales que favorezcan las exportaciones de electricidad¹². Un ejemplo de ello, son las barreras de entrada a las energías limpias.

7. Se genera un exceso de remuneración en las asignaciones anuales (cuando no hay subasta) al mantener un precio establecido para un período de crisis o sequía en períodos de normalidad o abundancia. Cada vez que se presenta una crisis (Fenómeno del Niño) el precio del cargo por confiabilidad se incrementa, no solo para el año que se presenta el fenómeno climático sino también para los años subsiguientes, sin importar que en estos haya abundancia de lluvias.

PREOCUPACIONES EN EL SECTOR ELÉCTRICO

La mayor preocupación radica en que la oferta no está creciendo en el ritmo necesario para atender la demanda. Tan solo como referente en la subasta de energía en firme del pasado 15 de febrero se asignaron esos 4.489 megavatios y nadie garantiza que no pase lo que ha sucedido con subastas anteriores, que se han adjudicado como 6 o 7 mil megavatios, pero no ha entrado ni el 60 % de lo adjudicado.

Adicionalmente, según la Contraloría General de la República - CGR la demanda de energía hoy es aproximadamente de 230 o 240 Gigavatios hora diarios y si solamente entran 15 GW hora es posible que, dentro de 4 años, con un crecimiento de al menos 5 % de la demanda de energía, se necesite un 20 % adicional. Es como si necesitaran más de 40 GW hora - día y solo se adjudicaron 15.

En ese sentido, la CGR advierte sobre el alto porcentaje asignado a energía solar y tan solo el restante 1% a térmica y, no se evidencian planes de almacenamiento de energía con baterías para aprovechar y maximizar esta producción que se puede llegar a tener.

A lo que se suma un probable déficit en la disponibilidad de gas natural frente a la indefinición entre producción / importación;

¹² Contraloría General de la República, INFORME DE RESULTADOS DE ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN, Contralor Delegado para el Sector Minas y Energía Ricardo Rodríguez Yee. 2016. P. 9

- a. Las condiciones para acceder o participar en las subastas del cargo por confiabilidad;
 - b. Los factores temporales, cualitativos y cuantitativos de verificación de las declaraciones o parámetros dados por los agentes;
 - c. Las inhabilidades y sanciones para los agentes que incumplan obligaciones;
 - d. Las pólizas de cumplimiento y garantía;
 - e. La adecuada destinación y transparencia en la ejecución de esta remuneración.
 - f. Esta reglamentación, así mismo, garantizará el cumplimiento de compromisos adquiridos en subastas por cargo de confiabilidad anteriores.
- II. En las asignaciones administrativas (cuando no hay subasta) de las Obligaciones de Energía Firme – OEF el precio del cargo de confiabilidad se determinará de acuerdo a la fuente de energía y antigüedad de la planta unidad.
 - III. Mientras se expide la reglamentación por parte del Gobierno nacional las Obligaciones de Energía Firme – OEF asignadas administrativamente se pagará al precio de cierre de la subasta primaria de 2008.
 - IV. En el mismo sentido, las asignaciones de EOF cuando no hay subasta, no se harán a prorrata de la participación del mercado, sino que se propenderá por cubrir en primera instancia la energía de respaldo (térmicas).
 - V. Se prohíbe asignaciones de EOF (cuando no hay subasta) a planta o unidades hidráulicas con mas de 20 años de operación.

Es indispensable dinamizar y culminar de los proyectos de fuentes no convencionales comprometidos para la expansión de la oferta, a la par de garantizar seguridad y confiabilidad del abastecimiento. **No pueden bajar las tarifas si no se aumenta la oferta.** Es necesario aumentar la capacidad y potencia del sistema eléctrico. Por eso, es necesario brindar garantías a los inversionistas, en ese sentido, este proyecto alienta las subastas por cargo de confiabilidad.

Del 100% de inversión en plantas o unidades nuevas, de acuerdo con el estudio de la Superservicios, el 70% se debe al cargo por confiabilidad. No obstante, de acuerdo al mismo estudio de un 12% a 20% anual de la remuneración del cargo por confiabilidad se destina a plantas nuevas, mientras que más del 70% a plantas existentes.

Por ello, el presente proyecto de ley busca dirigir mayores recursos a subastas y a plantas de energía de respaldo antes que a hidroeléctricas que ya cerraron su ciclo de financiación, y tan solo están recibiendo un bono adicional sin mejorar o aumentar condiciones de generación.

Finalmente, otro de los problemas que tienen un diagnóstico consuetudinario es el elevado nivel de endeudamiento de las comercializadoras de energía. Según ASOODIS, en un informe de junio de este año advierte que las electrificadoras llevan varios años con una cartera por cobrar que, **puede totalizar entre \$6,5 billones y \$7 billones; y más del 70% de ese pasivo corresponde a la llamada opción tarifaria**, una obligación que recientemente el Gobierno se comprometió a asumir.

Adicionalmente, ese gremio informa que existe un billón de pesos originados en deudas de instituciones publicas y otras con la deuda de los usuarios constitucionalmente protegidos. A este respecto, el presente proyecto de ley quiere contribuir a disminuir la deuda de las instituciones públicas territoriales, como escuelas, colegios, hospitales, hogares de tercera edad, etc. para que con sistemas de autogeneración no aumenten esta deuda y por el contrario si se dan la condiciones puedan pagar con energía.

Por las anteriores razones, ponemos a consideración del Congreso de la República las siguientes medidas:

- I. Permitir al Gobierno Reglamentar el Cargo de confiabilidad que deberá contener como mínimo:

- VI. La diferencia entre el valor recaudado por CERE y el valor a pagar a las generadoras (Remuneración Real Total RRT) será asignado a FEIIOGE para financiar proyectos de autogeneración en instituciones públicas territoriales.
- VII. Se otorga la característica de recursos públicos a los provenientes de cobros por confiabilidad del sistema, para que de esta forma puedan ser verificados por la Contraloría General de la República.

Atentamente,

JOSE DAVID NAME CARDOZO
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 10 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 131 Acto Legislativo Nº _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HO. José David Name Cardozo

SECRETARIO GENERAL
AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.131/24 Senado “**POR EL CUAL SE MODIFICA EL CARGO POR CONFIABILIDAD Y SE DICTAN NORMAS PARA LA ESTABILIDAD DEL SECTOR ELÉCTRICO COLOMBIANO**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ DAVID NAME CARDOZO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **QUINTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 15 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **QUINTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 133 DE 2024 SENADO

por la cual se promueve la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia, se modifica la Ley 1496 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY <u>133</u> DE 2024</p> <p style="text-align: center;">"Por la cual se promueve la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia, se modifica la Ley 1496 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Bogotá D.C., agosto de 2024</p> <p>Doctor GREGORIO ELJACH PACHECO Secretario General Senado de la República Ciudad</p> <p style="text-align: center;">Asunto: Radicación de Proyecto de Ley</p> <p>Reciba un cordial saludo En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, radicamos el siguiente Proyecto de Ley:</p> <p>Proyecto de Ley No. <u>133</u> de 2024 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 136 DE 1994, EL DECRETO LEY 1421 DE 1993 Y LA LEY 2200 DE 2022 Y SE DICTAN NORMAS PARA CREAR LA COMISIÓN PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN LOS CONCEJOS Y ASAMBLEAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p>Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANA PAOLÍN AGUADO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara por Bogotá Partido Político MIRA </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA </div> <div style="text-align: center;">  CARLOS EDUARDO GUEVARA Senador de la República Partido Político MIRA </div> </div>	<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY <u>133</u> DE 2024</p> <p style="text-align: center;">"Por la cual se promueve la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia, se modifica la Ley 1496 de 2011 y se dictan otras disposiciones"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo promover la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres como principio para las políticas de generación de empleo y formalización laboral en Colombia.</p> <p>ARTÍCULO 2º. Estrategia para la inclusión laboral de mujeres. En complementariedad con lo dispuesto por la Ley 2117 de 2021, el Gobierno Nacional deberá crear una estrategia con acciones para la inclusión laboral de las mujeres en pos-maternidad, y la inclusión de mujeres en sectores económicos en los cuales los hombres participan mayoritariamente, especialmente en sectores relacionados con la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, y que representan alto potencial de empleabilidad tanto a nivel urbano como rural, siempre bajo el principio de equidad salarial.</p> <p>ARTÍCULO 3º . Modifíquese el inciso del artículo 4º de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:</p> <p>Artículo 4º. Factores de valoración salarial objetivos. <u>Cada empleador establecerá dentro de su Reglamento Interno de Trabajo factores de valoración salarial objetivos, que le permitan fijar el salario y demás complementos de su planta de trabajadores y trabajadoras, para lo cual deberán observar como mínimo los siguientes factores:</u></p> <p><u>a) Calificaciones; b) Esfuerzos; c) Responsabilidades; d) Condiciones en las que se realiza el trabajo conforme a las normas asociadas al Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SGSST).</u></p>
---	--

PARÁGRAFO 1°. Para efectos de garantizar lo aquí dispuesto, el Ministerio del Trabajo reglamentará los factores y subfactores previa consulta de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de que trata la Ley 278 de 1996.

PARÁGRAFO 2°. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente norma, el Ministerio del Trabajo expedirá el decreto reglamentario por medio del cual se establecen las reglas de construcción de los factores de valoración salarial aquí señalados.

PARÁGRAFO 3°. El incumplimiento a la implementación de los criterios establecidos en el decreto reglamentario por parte del empleador dará lugar a multas de cincuenta (50) hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes imputables a la empresa. El Ministerio del Trabajo, por medio de la autoridad que delegue fijará la sanción a imponerse.

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el inciso y el parágrafo 1° del artículo 5° de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:

Artículo 5°. Registro. Con el fin de garantizar la igualdad salarial o de remuneración, las empresas del sector privado que tengan una planta de trabajadores de más de 250 personas y todas las empresas del sector público, deberán reportar y registrar las vacantes con el perfil, funciones y remuneración, discriminando la clase o tipo y la forma contractual a través del sistema de información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo.

PARÁGRAFO 1° En todo caso, las empresas del sector público y privado deberán contar con mecanismos internos para atender las quejas en materia de equidad salarial. El Ministerio de Trabajo en un plazo máximo de seis meses después de la sanción de la presente ley, establecerá la reglamentación correspondiente.

PARÁGRAFO 2° Al inicio de cada legislatura, el Gobierno Nacional, a través de la autoridad que delegue, presentará a las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República informe escrito sobre la situación comparativa de las condiciones de empleo, remuneración y formación de mujeres y hombres en el mercado laboral. El informe podrá ser complementado con indicadores que tengan en cuenta la situación particular de las empresas o entidades.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1496 de 2011 de la siguiente forma:

Artículo 6°. Inspección, vigilancia y control. El Ministerio del Trabajo ejercerá inspección, vigilancia y control para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, en especial lo previsto en los artículos 5° y 7°, imponiendo las sanciones correspondientes.

PARÁGRAFO 1. Los recursos por sanciones impuestas por incumplimiento en los artículos 3° y 4° recaudados a través del Fondo para el Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo y la Seguridad Social (FIVICOT) se priorizará para financiar el fortalecimiento de programas relacionados con derechos de las mujeres en el mercado laboral.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Trabajo liderará el diseño de un protocolo de inspección para la verificación de normas laborales para la equidad entre hombres y mujeres, priorizando las grandes empresas en los sectores más importantes de la economía Colombiana.

Para las empresas pequeñas, medianas y microempresas, el Ministerio de Trabajo desarrollará una estrategia especial para la difusión del principio de equidad salarial y laboral, el acompañamiento y asistencia técnica necesaria, para su correspondiente implementación.

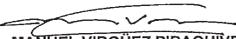
PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Trabajo deberá realizar un estudio para identificar y proponer cambios en el Código Sustantivo del Trabajo que eventualmente contengan normas con posibles disposiciones discriminatorias entre hombres y mujeres.

ARTÍCULO 6. Vigencia. Esta Ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga toda norma que le sea contraria.

De los Honorables Congresistas,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUÍVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República
Partido Político MIRA

ESTADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 15 del mes Agosto del año 2024
se radicó en este despacho el proyecto de ley
N°. 133 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por H. Ana Paola Agudelo y otros Congresistas

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY 133 DE 2024

"Por la cual se promueve la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia, se modifica la Ley 1496 de 2011 y se dictan otras disposiciones"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN	5
OBJETIVO DEL PROYECTO	6
JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	7
RECOMENDACIÓN DE LA OIT.	12
EXPLICACIÓN ARTICULADO	14
MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL	17
Constitución Política de Colombia	17
CONVENIO 100 DE LA OIT	19
LEY 1257 DE 2011.	21
LEY 2117 DE 2021	23
IMPACTO FISCAL	23
CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS	24

INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa legislativa se presenta ante el Honorable Congreso de la República para establecer medidas para garantizar la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia de manera efectiva y modificar varios artículos de la Ley 1496 de 2011. Lo anterior se debe a que la Ley 1496 de 2011 no se ha podido implementar de manera integral porque en el texto vigente se establece factores que no corresponden a elementos propios del salario, por lo que se hace necesario modificar los factores salariales establecidos para que sean objetivos y no restrictivos en aras de

la equidad y la libertad de empresa.

Como antecedente de la presente iniciativa, encontramos un proyecto de ley presentado por el Ministerio de Trabajo en el año 2014 como parte de los compromisos internacionales y Convenios OIT firmados por Colombia, y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 782 de 2014, el cual alcanzó a llegar a tercer debate, cuya ponencia acordada se encuentra publicada en la Gaceta 410 de 2016, pero que se archivó por falta de trámite y tiempo.

Igualmente el 20 de noviembre de 2020, Proyecto de ley 357 de 2020 Senado, se radicó una iniciativa similar por parte de la Bancada del Partido Político MIRA en la Gaceta 1388 de 2020, aprobado en primer debate y cuyas ponencias para primer y segundo debate se encuentran en las Gaceta 161/21 y Gaceta 1301/2021 pero que finalmente fue archivado por falta de trámite.

Con este contexto, queremos retomar varias propuestas presentadas y acogidas por los Congresistas de entonces y nuevamente poner a consideración del Congreso de la República el presente articulado.

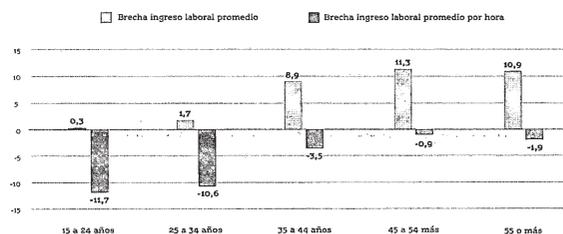
OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tienen como objetivo modificar la Ley 1496 de 2011 "Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones", para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores colombianos, eliminar cualquier práctica que pueda considerarse discriminatoria por razones de sexo, entre otras razones, y establecer mecanismos idóneos para promover la equidad salarial y laboral entre hombres y mujeres.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

En Colombia desafortunadamente la brecha de participación laboral por sectores económicos y la brecha salarial entre hombres y mujeres persiste. Estas brechas son uno de los obstáculos que encuentran las mujeres en el mercado laboral, un desincentivo para la capacitación y adquisición de más y mejores habilidades, lo que ha llevado a las mujeres, en el peor de los casos, al desempleo, informalidad, y pobreza.

Según el DANE en su informe Brecha salarial de género en Colombia 2022 "en 2021 las mujeres ganaron 6,3% menos que los hombres en 2021 (promedio mensual). Las mayores brechas de ingresos mensuales promedio se vieron reflejadas en mujeres con bajos niveles educativos, rurales, viudas, entre los 45 y 54 años, con autorreconocimiento étnico como negro/a, mulato/a, afrodescendiente o afrocolombiano/a y que vivían en hogares con presencia de menores de 18 años, partiendo de los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2021)".



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-brecha-salarial-genero-2022-v3.pdf>

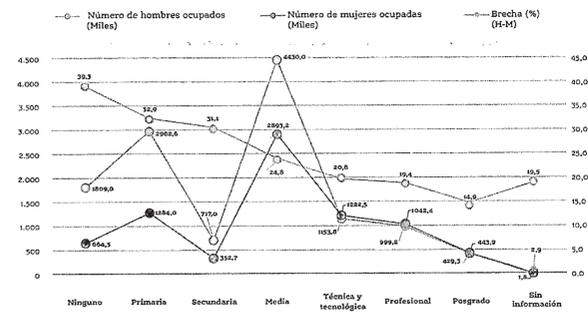
De acuerdo con la serie de ingreso laboral mensual promedio, para el año 2013 la brecha era de 18,2%, la cual disminuyó 11,9 puntos porcentuales en 2021. Sin embargo, está disminución no está ligada a la reducción de la brecha sino a la desvinculación laboral de las mujeres entre 2020 y 2021 especialmente en sectores donde la brecha salarial es alta. "Esto significa que el promedio salarial entre las mujeres que quedaron empleadas aumentó, por lo tanto en el 2020 la brecha cayó, lo cual no corresponde a un mejoramiento en las condiciones de brechas de género en el mercado laboral, sino a un retroceso en la participación de las mujeres en el trabajo remunerado". (Informe DANE, 2023)

Expresa el DANE frente a las brechas: "entre el grupo que no cuenta con ningún estudio las mujeres fueron las más castigadas con una brecha de ingreso laboral del 39,3%, lo que significa que mientras los hombres sin ningún estudio ganaban 100 pesos, las mujeres ganaban 60,7 pesos". Esto evidencia que la inequidad salarial entre hombres y mujeres afecta sobre todas las cosas a la población con menores ingresos.

¹ <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-brecha-salarial-genero-2022-v3.pdf>

(Figura 4 el estudio del DANE, 2023)

Figura 4. Personas ocupadas por sexo (cifras en miles) y brecha de género (%) en el ingreso laboral promedio, según nivel educativo. Total nacional 2021



Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/dic-brecha-salarial-genero-2022-v3.pdf>

Con la disminución de la participación laboral de las mujeres, en la última década no se ha avanzado de manera significativa en materia salarial, expresa el DANE "en los últimos 10 años, la tasa de participación laboral tanto de las mujeres como de los hombres se incrementó. Entre las primeras, la tasa aumentó de 46% en 2008 a 54% en 2018, y entre los hombres de 71% a 75%. Sin embargo, la brecha de participación en diez años se redujo únicamente en cuatro puntos porcentuales, de 25 puntos

porcentuales en 2008 a 21 puntos en 2018².

Igualmente, según el mismo Boletín, "13 de cada 100 mujeres que están en condiciones de trabajar y están buscando un empleo, no lo logran, cinco puntos porcentuales mayor que los hombres (8 de cada 100)". Lo cual agudiza el panorama de desigualdad laboral entre hombres y mujeres y tiene como consecuencia la persistencia de la pobreza entre las mujeres; "Por cada 100 hombres en condición de pobreza hay 118 mujeres pobres".

"Las ramas de actividad feminizadas, es decir, aquellas que concentran la mayor cantidad de mujeres ocupadas, presentan menores salarios promedio". Este es el caso de Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos, con brechas de hasta 43%, y Alojamiento y servicios de comida, con una brecha de 38%.

Según el Boletín Técnico del Mercado Laboral por sexo de noviembre 2021 a enero de 2022, las ramas de actividad con mayor número de mujeres ocupadas fueron Comercio y reparación de vehículos (1.813 miles de mujeres), Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana (1.509 miles de mujeres) y Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios (1.131 miles de mujeres). Y las que menos participación tuvieron fue Explotación de minas y canteras, Actividades inmobiliarias, Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos, construcción, TIC y Transporte.

² Fuente: DANE, 2019.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/Boletin-Estadistico-ONU-Mujeres-DANE.pdf>

Actividad	Hombres	Mujeres
Comercio y reparación de vehículos	1813	1509
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	1509	1131
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	1131	813
Industria manufacturera	813	600
Agricultura ganadera, caca, frutícolas y pesca	600	450
Actividades financieras y de seguros	450	350
Turismo y recreación	350	250
Industria extractiva	250	150
Servicios de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	150	100
Actividades inmobiliarias	100	50
Explotación de minas y canteras	50	0

Fuente: DANE, GEIH.
 Nota: cifras de población en miles de personas.
 Nota: la suma puede diferir del total por efecto de redondeo.
https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexov21_ene2_2.pdf

Las mujeres que se afectan sustancialmente por las diferencias salariales son las mujeres rurales, que ganan 34,5% menos que los hombres en el ingreso laboral mensual y 7,2% menos en el ingreso laboral por hora, las mujeres mayores de 55 años y con hijos quienes ganan 14% menos que los hombres con hijos y, las mujeres independientes o no asalariadas para las cuales la diferencia salarial es de 21,1 puntos porcentuales. En efecto, dice el DANE, el ingreso laboral mensual promedio es de 28,6% en el caso de personas independientes y de 7,5% en el caso de las personas asalariadas.

En el estudio realizado, se encuentra que las mujeres informales también enfrentan brechas salariales más altas: ellas ganan 29% menos que los hombres en el ingreso laboral mensual.

RECOMENDACIÓN DE LA OIT.

Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en la revisión del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) - Colombia (Ratificación : 1963)³, se identificaron ciertos puntos que debe trabajar el Estado Colombiano, dentro de lo cuales se encuentra la reglamentación y aplicación de la Ley 1496 de 2011 para su efectiva aplicación en el ámbito nacional y en cumplimiento al Convenio firmado:

"La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para que el principio establecido en el Convenio de igual remuneración por trabajo de igual valor sea plenamente reflejado en la legislación y lo invita a tenerlo en cuenta en el marco de la elaboración del futuro reglamento de aplicación de la ley núm. 1496. La Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre todo progreso a este respecto. Asimismo, al tiempo que toma nota de que de conformidad con el artículo 4 de la ley, el Ministerio de Trabajo y la Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales deberán determinar por consenso los criterios de aplicación de los factores de valoración salarial sobre los que deben basarse los empleadores para la determinación de las remuneraciones, la Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre la implementación de dicho artículo y sobre el modo en que esta disposición promueve la evaluación objetiva del empleo, tal como está prevista en el artículo 3 del Convenio". (Observación (CEACR) - Adopción: 2012, Publicación: 102ª reunión CIT (2013))

³ Fuente:
https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13101:0:NO:P13101_COMMENT_ID:2273470

En 2017, la misma Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, instó al Gobierno Nacional a cumplir con el Convenio: "La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias con miras a asegurar que el proyecto de ley de modificación de la ley núm. 1496 prevea un mecanismo adecuado de evaluación objetiva de los empleos que tenga en cuenta los criterios enunciados, tal como está previsto en el artículo 3 del Convenio, a fin de garantizar que el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de valor igual se vea reflejado al establecer o revisar las clasificaciones de los empleos y al fijar los salarios. La Comisión pide al Gobierno que envíe información sobre toda evolución a este respecto, incluyendo sobre las discusiones llevadas a cabo sobre esta cuestión en el seno de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales". (Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017))

Sentencia CSJ SL1251 de 2023 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia, recientemente se pronunció sobre los factores salariales para tener en cuenta en la medición de la igualdad salarial entre hombres y mujeres entre trabajadores con cargos y responsabilidades similares, e incluye el esfuerzo o la eficiencia como un factor a tener en cuenta.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia con ponencia de la Magistrada Jimena Isabel Godoy Fajardo, resolvió si la eficiencia es o no un factor salarial en esta materia y estas fueron las conclusiones:

- Reitera el principio de igualdad salarial consagrado en el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo a través del principio de trabajo de igual valor, salario igual.
- Se reitera la prohibición para los empleadores de otorgar remuneraciones distintas por razones de raza, religión, sexo, actividad sindical u opinión política

Es un proyecto de Ley de 7 artículos incluyendo la vigencia.

Artículo 1º. Contiene el objeto del proyecto de ley.

Artículo 2º Propone la creación de una estrategia de inclusión laboral de las mujeres en sectores económicos en los cuales los hombres participan mayoritariamente y en sectores STEAM o relacionados con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y en articulación con lo dispuesto en la Ley 2117 de 2021.

Artículo 3º. Modifica el artículo 4 de la Ley 1496 de 2011, y reformula los factores de valoración salarial objetivos dentro de los cuales se establece:

- a) Calificaciones: relacionadas con las habilidades necesarias para desarrollar la labor, tiene que ver con habilidades básicas, de comunicación e interpersonales.
- b) Esfuerzos: relacionadas con el esfuerzo físico, mental o emocional que deben realizar los trabajadores, según el tipo de trabajo y seguramente el tipo de riesgo laboral
- c) Responsabilidades: si el trabajo tiene que ver con responsabilidades sobre otras personas, de confidencialidad, sobre recursos financieros, u otro tipo de recursos o valores empresariales.
- d) Condiciones en las que se realiza el trabajo: tiene que ver sobre las condiciones físicas y psicológicas o de presión bajo las cuales se desarrolla la labor.

En el artículo además se establece que el Ministerio del Trabajo desarrollará estos factores de valoración salarial y demás criterios de aplicación y al año siguiente a la expedición de la norma se expedirá el decreto reglamentario, previa consulta a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

En 2017 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo observó: "sin embargo, que el Gobierno indica que entre los factores de valoración se prevé incluir, por ejemplo, el nivel educativo del

y, consecuentemente, toda distinción en el salario debe corresponder a razones objetivas.

- En caso de inconformidad en cuanto a la diferencia en el salario, el juez deberá realizar un proceso de comparación conocido como "tertium comparationis".

La Corte indica que el análisis de la nivelación salarial se aborda desde dos aristas⁴:

- a. Cuando exista un escalafón previamente fijado, es necesario probar el desempeño del cargo de acuerdo con las condiciones establecidas en la tabla salarial y el cumplimiento de las funciones asignadas al cargo.
- b. Cuando un trabajador alegue el principio de "a trabajo de igual valor, salario igual", se realizará una comparación personal considerando el puesto de trabajo, la jornada laboral y el rendimiento, y le corresponderá a este demostrar que existe otro trabajador que haya tenido o tenga el mismo cargo, con funciones y eficiencia similar.

La Corte indicó que la eficiencia se traduce en que un trabajador logre alcanzar los objetivos encomendados con un menor uso de recursos, lo cual genera una mayor competencia en el puesto de trabajo.

Lo anterior, da un marco que justifica la necesidad de tramitar y aprobar la presente iniciativa legislativa.

EXPLICACIÓN ARTICULADO

⁴ Fuente: <https://www2.deloitte.com/co/es/pages/legal/articles/17agosto2023-boletin-legal-laboral.html>

trabajador o trabajadora o su experiencia laboral. A este respecto, la Comisión llama la atención del Gobierno sobre la aparente confusión entre la noción de evaluación del desempeño profesional que tiene el objetivo de evaluar el modo en que un trabajador en particular ha llevado a cabo sus tareas, con la evaluación objetiva de los empleos requerida por el Convenio. La evaluación objetiva de los empleos es el mecanismo mediante el cual se compara el valor relativo de los empleos sobre la base del examen de las tareas específicas que se deben desarrollar en cada empleo. La Comisión subraya que la evaluación objetiva de los empleos debe permitir evaluar el puesto específico de trabajo y no el trabajador que lo ocupa. Si bien el Convenio no determina ningún método particular para efectuar tal evaluación, el artículo 3 presupone la utilización de técnicas adaptadas para una evaluación objetiva de los empleos, que permita comparar factores tales como las **competencias** necesarias que se requieren para realizar las tareas que exige el puesto, **el esfuerzo y las responsabilidades**, así como las **condiciones en que el trabajo o empleo deberán ser realizados** (véase Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, párrafos 695 y 696). **Negrita fuera del texto.**

También el tema de factores salariales objetivos se puede ver en diferentes documentos o manuales sobre equidad salarial entre hombres y mujeres desarrollados por la OIT⁵.

Artículo 4º. Modifica el artículo 5º de la ley 1496 de 2011 sobre el registro que deben llevar las empresas del sector público y privado para garantizar mecanismos de seguimiento y garantía de la equidad salarial entre hombres y mujeres.

⁵ OIT, 2011. Equal Pay for Work of Equal Value: How do We Get There? https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/emp_ent/multi/documents/meetingdocument/wcms_156288.pdf
 OIT, 2008. Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide Geneva, International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_122372.pdf

<p>Con el fin de no generarle cargas excesivas a las micro, pequeñas y medianas empresas del sector privado, es necesario que se limite la obligatoriedad del registro. Este artículo pretende establecer un registro para las grandes empresas con una planta de trabajadores de más de 250 personas y todas las empresas del sector público donde se llevará el perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y remuneración, discriminando la clase o tipo y la forma contractual y según los factores de valoración que se designen en el Reglamento Interno de Trabajo.</p> <p>Esto facilitará que otras disposiciones contenidas en la Ley 1496 de 2011 se cumplan.</p> <p>Artículo 5°. Modifica el artículo 6° de 1496 de 2011 sobre la inspección, vigilancia y control flexibilizando la forma como el Ministerio debe hacer la inspección, vigilancia y control sobre el registro, imposición de sanciones y demás disposiciones de la Ley.</p> <p>Artículo 6°. Contiene la vigencia de la norma.</p> <p>MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL Constitución Política de Colombia</p> <p>La Constitución de 1991 consagró en el artículo 13 el principio de la igualdad real y efectiva de todas las personas ante la ley: Dicha disposición establece:</p> <p><i>Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</i></p> <p><i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p>	<p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</i> (Las subrayas no son del texto).</p> <p>De igual manera, el artículo 43 de la misma Carta establece derechos en cabeza de la mujer al establecer que:</p> <p><i>Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.</i> (Las subrayas no son del texto).</p> <p>Por otro lado, el artículo 53 de la Constitución dispone que:</p> <p><i>Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos e discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer a la maternidad y al trabajador menor de edad.</i></p> <p><i>Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna (...).</i> (Las subrayas no son del texto).</p>
<p>Y finalmente, el artículo 93 establece:</p> <p><i>Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.</i></p> <p><i>Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia.</i></p> <p>CONVENIO 100 DE LA OIT</p> <p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y demás compromisos del Estado Colombiano.</p> <p>Uno de los objetivos del proyecto de ley es hacer efectivas las disposiciones constitucionales e internacionales que obligan al Estado Colombiano a generar las circunstancias que efectivamente garanticen la igualdad salarial y prohíban la discriminación laboral.</p> <p>El principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, consagrado en el Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración, adoptado en 1951 y ratificado por el Estado Colombiano desde 1963, se desarrolla teniendo en cuenta que las desigualdades salariales en el trabajo pueden expresarse de múltiples formas.</p> <p>Diversos instrumentos internacionales han incorporado el principio de la igualdad de remuneración. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclama que "toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual" (artículo 23, párrafo 2). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, habla de "un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo</p>	<p>igual" (artículo 7, a, i)). La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, de 1979, habla del "derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo" (artículo 11, 1, d)).</p> <p>La equidad salarial implica asegurarse de que: (1) los trabajos iguales o similares se remuneren igual; y (2) que los trabajos que no son iguales, pero que tienen igual valor, se remuneren igual. (OIT, 2013)⁶. En efecto, el <i>trabajo de igual valor</i> incluye pero va más allá de la igualdad de remuneración por un trabajo <i>igual</i>, el <i>mismo</i> o <i>similar</i>, y también engloba trabajos que son de una naturaleza absolutamente diferente, pero que, sin embargo, son de igual valor. Asimismo, la aplicación del principio del Convenio no se limita a comparaciones entre hombres y mujeres que trabajan en el mismo establecimiento o en la misma empresa. Permite que se realice una comparación mucho más amplia entre trabajos realizados por hombres y mujeres en diferentes lugares o empresas, o entre diferentes empleadores. (CIT, 2007)⁷</p> <p>Sobre la definición de <i>remuneración</i>, el artículo 1 del Convenio 100, señala como comprensiva de "el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagado por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último". Esta definición, expresada en los términos más amplios posibles, trata de asegurar que la igualdad no se limite al</p> <p>⁶ CIT. (2013). Informe de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Normas y Recomendaciones. <i>102a reunión</i>. Ginebra. OIT. (2013). <i>Igualdad salarial. Guía introductoria</i>. Recuperado el 16 de 02 de 2016, de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_223157.pdf</p> <p>⁷ CIT. (2007). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas y Recomendaciones. <i>96a reunión</i>. Ginebra.</p>

<p>salario básico u ordinario ni pueda restringirse en modo alguno por disquisiciones semánticas (CIT, 1986)⁸.</p> <p>La OIT ha señalado que los factores de evaluación objetiva del empleo deben ser funcionales al concepto de valor igual, que se aplica cuando los trabajos que desempeñan mujeres y hombres 1) se llevan a cabo en condiciones diferentes, 2) requieren cualificaciones y capacidades diferentes, 3) requieren niveles de esfuerzo diferentes, 4) implican responsabilidades diferentes, 5) se llevan a cabo en lugares o empresas diferentes, o para empleadores diferentes (OIT, 2008)⁹.</p> <p>LEY 1257 DE 2011.</p> <p>En 2008 se expidió la Ley 1257, mediante la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. En dicha ley específicamente en su artículo 2°, se define violencia contra la mujer como:</p> <p><i>(...) cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.</i></p> <p>⁸ CIT. (1986). Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 100) y a la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración. 72.a reunión. Ginebra.</p> <p>⁹ OIT. (2008). <i>Promoción de la igualdad salarial por medio de la evaluación no sexista de los empleos</i>. Recuperado el 15 de Febrero de 2016, de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_101326.pdf</p>	<p>Al mismo tiempo, esta ley en su artículo 12 establece algunas medidas en el ámbito laboral y dispone que el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Trabajo) tendrá la función, entre otras de <i>Promover[...] el reconocimiento social y económico del trabajo de las mujeres e implementará mecanismos para hacer efectivo el derecho a la igualdad salarial.</i></p> <p>Por otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre esta materia en varias ocasiones, específicamente para el caso del amparo fundado en la presunta afectación del principio constitucional de a trabajo igual, salario igual. Así, la misma Corte encuentra que el análisis comprensivo del precedente respecto de este tema, fue adelantado en la Sentencia T-545A de 2007 en los siguientes términos:</p> <p><i>Esta Corporación ha sostenido que del carácter fundamental del derecho al trabajo y de la especial protección ordenada al Estado por este precepto constitucional, se desprende la exigencia legal y judicial del respeto por la dignidad y la justicia en la relación laboral. Estrechamente relacionado con lo anterior se encuentra la obligación a cargo del patrono de proporcionar una remuneración acorde con las condiciones reales del trabajo (artículo 53 C. P.), puesto que el salario es la causa o el motivo, desde el punto de vista de quien se emplea, para establecer la vinculación laboral [Sentencia T-644 de 1998].</i></p> <p><i>Al respecto, se ha afirmado que en materia salarial, si dos o más trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno o varios de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo [Sentencia SU-519 de 1997].</i></p>
<p><i>Por lo tanto no toda desigualdad o diferencia de trato en materia salarial constituye una vulneración de la Constitución, pues se sigue aquí la regla general la cual señala que un trato diferente sólo se convierte en discriminatorio (y en esa medida es constitucionalmente prohibido) cuando no obedece a causas objetivas y razonables, mientras que el trato desigual es conforme a la Carta cuando la razón de la diferencia se fundamenta en criterios válidos constitucionalmente. En consecuencia no toda diferencia salarial entre trabajadores que desempeñan el mismo cargo vulnera el principio a trabajo igual salario igual, comoquiera que es posible encontrar razones objetivas que autorizan el trato diferente.</i></p> <p><i>Así mismo, en los casos de personas que desempeñan las mismas funciones y ocupan el mismo cargo esta Corporación ha sostenido que las diferencias salariales pueden fundarse en criterios objetivos de evaluación y desempeño (Sentencia T-1075 de 2000).</i></p> <p>LEY 2117 DE 2021</p> <p>En 2021 se sancionó la ley "por medio del cual se adiciona la ley 1429 de 2010, la ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación" mediante la cual se adicionan disposiciones a las Leyes 1429 de 2010 y 823 de 2003, con el fin de fortalecer y promover la igualdad de la mujer en sectores económicos donde históricamente han tenido poca participación, establecer medidas para el acceso a la educación sin estereotipos y así permitir la incorporación de las mujeres, en especial las mujeres cabeza de familia, en los diferentes sectores productivos del país con un salario justo que les permita mejorar sus condiciones de vida y disminuya la brecha salarial entre hombres y mujeres.</p> <p>IMPACTO FISCAL</p>	<p>El presente Proyecto de Acuerdo no presenta impacto fiscal, ya que no se ordenan gastos, ni se establecen concesiones o beneficios tributarios según el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003.</p> <p>CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS</p> <p>De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.</p> <p>Entre las situaciones que señala el artículo 1o antes mencionado, se encuentran: 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; y el c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."</p>

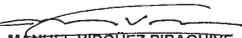
Por lo anterior, las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés, serían aquellos que tengan un beneficio particular, actual y directo en materias relacionadas.

Por todo lo expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De los Honorables Congressistas,


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
Senador de la República
Partido Político MIRA

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 15 del mes Agosto del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 133 Acto Legislativo N° _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hs. Ana Paola Agudelo y otros Congressistas

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 15 de Agosto de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.133/24 Senado “**POR LA CUAL SE PROMUEVE LA EQUIDAD LABORAL Y SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN COLOMBIA, SE MODIFICA LA LEY 1496 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANA PAOLA AGUDELO, MANUEL VIRGUEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN; y el Honorable Representante IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 15 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

CONTENIDO

Gaceta número 1336 - martes, 10 de septiembre de 2024	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 128 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 388 de la Ley 5ª de 1992, y se dictan otras disposiciones en materia de profesionalización de las Unidades de Trabajo Legislativo.....	1
Proyecto de ley número 130 de 2024 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para fortalecer la generación de empleo en la población juvenil.	7
Proyecto de ley número 131 de 2024 Senado, por el cual se modifica el cargo por confiabilidad y se dictan normas para la estabilidad del sector eléctrico colombiano.....	11
Proyecto de ley número 133 de 2024 Senado, por la cual se promueve la equidad laboral y salarial entre hombres y mujeres en Colombia, se modifica la Ley 1496 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	17