



Bogotá D.C, 7 de noviembre de 2024.

Doctor
ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ
Presidente de la Comisión Primera
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para Primer Debate del Proyecto de **Ley Estatutaria No. 093 de 2024 Senado: “Por Medio De La Cual Se Establecen Mecanismos Para Una Efectiva Participación Laboral De Las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales Y Palenqueras, Indígenas Y Rom, En Los Niveles Decisorios De Las Diferentes Ramas Y Órganos Del Poder Público, Y Se Dictan Otras Disposiciones”.**

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-06, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único



TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen:	Congresional
Autores:	H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Astrid Sánchez Montes De Oca, Norman David Bañol Álvarez, Paulino Riascos Riascos, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Camilo Esteban Ávila Morales, José Eliécer Salazar López; H.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, H.S. Julio Alberto Elías Vidal.
Proyecto Original:	Gaceta N° 1325/2024
Trámite:	Proyecto original fue radicado el 6 de agosto de 2024. De conformidad con la Ley 3ª de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera. La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República designó como ponente a uno de los autores de la iniciativa, el H.S. Alfredo Deluque Zuleta, el día 19 de septiembre de 2024.

OBJETO DEL PROYECTO

La presente Ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.

RESUMEN

El proyecto de ley, compuesto por 8 artículos, tiene como objetivo establecer mecanismos para asegurar la **participación laboral efectiva de comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y Rrom** en cargos de máximo nivel y otros niveles decisorios del Estado.

En el **Artículo 2**, se garantiza esta representación de acuerdo con la **proporción de población étnica** en el país y en cada entidad territorial, y se establece un plazo



de **un año** para que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales reglamenten los cargos y porcentajes correspondientes para cada grupo étnico.

El **Artículo 3** exige la inclusión de al menos **un hombre y una mujer** de las comunidades étnicas en cargos por sistema de listas, respetando el régimen especial de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El **Artículo 4** encarga a la **Dirección de Comunidades Negras, Indígenas y Rrom del Ministerio del Interior** y demás autoridades promover la participación de las comunidades étnicas según la ley.

El **Artículo 5** dispone que la **Procuraduría General de la Nación** vigile el cumplimiento de la ley y presente un **informe anual** al Congreso.

El **Artículo 6** asegura que la participación indígena se realice en concertación con la **Mesa Permanente de Concertación Nacional** y sus organizaciones, respetando las estructuras propias de gobierno.

El **Artículo 7** excluye la ley de aplicarse a cargos de carrera administrativa, judicial y otras carreras especiales, cargos de elección popular y los proveídos por sistema de ternas.

Finalmente, el **Artículo 8** establece que la ley entrará en vigencia tras su publicación, derogando las disposiciones que le sean contrarias.

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La presente iniciativa fue presentada en legislaturas anteriores a través de los proyectos de ley 225 de 2021 - Cámara, 275 de 2020 - Cámara y 187 de 2020 - Cámara. Los dos últimos fueron acumulados por la mesa directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Asimismo, el proyecto de ley 041 de 2022 - Cámara fue aprobado en sus dos debates en la Cámara de Representantes, pero no alcanzó a ser debatido en el Senado, por lo cual fue archivado. Sin embargo, estas iniciativas se archivaron conforme al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY



Este Proyecto de Ley surge como respuesta a los bajos niveles de inclusión de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras (NARP), indígenas y Rrom en actividades económicas formales, así como a la alta prevalencia de empleo informal e independiente entre sus miembros. Estas condiciones limitan las oportunidades de desarrollo social y económico de estas comunidades y obstaculizan su capacidad de influir en la construcción de políticas que impactan directamente sus territorios y modos de vida.

Además, existe una participación insuficiente y desigual de los miembros de estas comunidades en los espacios de toma de decisiones, tanto en el ámbito local como nacional. La escasez de participación equitativa reduce la posibilidad de que sus necesidades y perspectivas sean consideradas de forma efectiva en los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas. En este sentido, la falta de un enfoque de género agrava aún más la situación, ya que perpetúa la exclusión de las mujeres de estas comunidades en procesos de liderazgo y representación.

El proyecto propone la creación de oportunidades concretas para que los miembros de las comunidades étnicas ocupen cargos decisorios en instituciones y entidades del Estado. Desde estas posiciones de liderazgo, se busca que puedan impulsar, liderar y supervisar planes, programas y proyectos que respondan a las necesidades específicas de sus territorios y comunidades. Esto no solo permitirá mejorar las condiciones sociales y económicas en sus regiones, sino que abrirá espacios de empoderamiento y representación que beneficiarán a toda la población del país, promoviendo la equidad, la inclusión y el respeto a la diversidad cultural.

Desde 1986 a la fecha, solamente han ocupado el cargo de Magistrado de las Altas Cortes; 13 afrocolombianos y 1 indígena. 5 en la Corte Suprema de Justicia; 2 en la Corte Constitucional; 1 en el Consejo Superior de la Judicatura; 1 en el Consejo de Estado, 4 en la Jurisdicción Especial de Paz; al igual que 1 indígena. 13 afrocolombianos han ocupado el cargo de ministro de despacho, desde el año de 1942 a la fecha. De 251 personas entre ministros y ministras desde el año 1986 a 2022, tan solo 6 afrocolombianos han ocupado este cargo (Función Pública, 2023).

Algunos datos sobre la Población Étnica en Colombia



Colombia es un país caracterizado por su rica diversidad étnica y cultural, albergando una amplia variedad de comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom. Sin embargo, estas poblaciones enfrentan desafíos significativos en términos de reconocimiento, inclusión y acceso a oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 realizado por el DANE, las poblaciones étnicas en Colombia equivalen al 13,8% de la población total del país. Este porcentaje incluye a las comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueras y Rrom. No obstante, existen preocupaciones legítimas sobre la precisión de estos datos debido a posibles subregistros y a barreras en el autoreconocimiento étnico-racial.

- Población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera- NARP.

Colombia ocupa el tercer lugar en las Américas en términos de población afrodescendiente, después de Brasil y Estados Unidos. Según el censo de 2018, 2.982.224 personas se autorreconocieron como negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (NARP), lo que equivale al 5,9% de la población total del país. Esta cifra representa una disminución del 30,8% en comparación con los datos del censo de 2005, donde la población NARP representaba el 10,6% de la población colombiana.

Esta reducción ha generado preocupación y debate entre organizaciones afrodescendientes y expertos, quienes argumentan que factores sociológicos y culturales, así como dificultades en la metodología del censo, influyeron en el subregistro de esta población. La falta de reconocimiento adecuado tiene implicaciones directas en la formulación de políticas públicas y en la asignación de recursos que promuevan la igualdad y la no discriminación.

La población afrodescendiente se concentra principalmente en los departamentos de Valle del Cauca, Chocó y Bolívar, regiones donde los índices de pobreza superan el promedio nacional. Solo el 14,3% de las personas NARP acceden a la educación superior, situándose 4,5 % por debajo del promedio nacional. Esta brecha educativa limita su inserción en el mercado laboral formal y perpetúa condiciones de desigualdad socioeconómica.



El Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) en 2018 señala que el indicador de pobreza multidimensional de la población afrodescendiente presenta una diferencia de 11 % con respecto al total nacional. Además:

- El analfabetismo se sitúa en 14,3%, frente al 10,1% nacional.
- El 68,8% de los hogares afrodescendientes residen en viviendas con paredes de materiales duraderos como bloque, ladrillo, piedra o madera pulida, mientras que el 18,9% habita en viviendas con paredes de madera burda, tabla o tabloide.
- La cobertura de energía eléctrica es del 92,6%, inferior al 96,3% del total nacional. La cobertura de acueducto es de solo 69,9%, en comparación con el 86,4% nacional. La cobertura de internet es apenas del 26,9%, mientras que a nivel nacional es del 43,4%.

En el mercado laboral, entre abril de 2021 y marzo de 2022:

- 1,39 millones de personas NARP se encuentran ocupadas, 251.000 están desempleadas, 921.000 están inactivas laboralmente. De los ocupados, 855.000 son hombres y 552.000 son mujeres.
- La tasa de desempleo para este grupo fue del 15,2% (10,7% para hombres y 21,5% para mujeres). La informalidad laboral fue del 66,8%.

- **Poblaciones Indígenas**

La población indígena en Colombia representó el 4,4% de la población total, según el censo de 2018. Este grupo está conformado por 115 pueblos indígenas reconocidos, que habitan principalmente en los departamentos de Cauca, Nariño y La Guajira. Estas regiones presentan índices de pobreza monetaria superiores al promedio nacional.

Aproximadamente el 58,3% de la población indígena reside en 826 resguardos legalmente constituidos hasta 2021, abarcando una extensión significativa del territorio nacional. El restante 41,7% ha migrado hacia centros urbanos en las últimas décadas en busca de mejores oportunidades económicas y educativas, lo que ha generado desafíos en la preservación de sus tradiciones culturales y en su integración en la sociedad urbana.

Según la OIT (2019), 55 millones de personas indígenas en América Latina enfrentan "potentes barreras" para acceder al trabajo decente. Por ejemplo, la tasa de informalidad laboral de la población indígena en la región es del 82,6%, muy por encima del 51% estimado para la población total.



En Colombia, las poblaciones étnicas tienden a concentrarse en la educación primaria y secundaria obligatoria, pero enfrentan mayores dificultades en el acceso a la educación superior. Para 2019:

- El 13,6% de la población indígena logró un nivel educativo universitario o superior. En 2021, este porcentaje disminuyó al 10,3%.
- Existe una brecha de 17,3 % en comparación con la población no étnica en niveles educativos universitarios o superiores.

Es notable que las mujeres indígenas muestran los menores niveles educativos en comparación con la población afrodescendiente y la no étnica. Las mayores tasas de analfabetismo y menores niveles de escolaridad afectan significativamente su inserción en el mercado laboral. La inserción laboral de las mujeres indígenas es especialmente preocupante. Según UNFPA (2022):

- Entre julio de 2021 y junio de 2022, la tasa de desempleo de las mujeres indígenas fue del 8,8%, superior a la de los hombres indígenas (9,0%) e inferior a la de las mujeres sin pertenencia étnica (15,4%).
- Las mujeres jóvenes indígenas presentan la tasa de desempleo más alta (12,7%), con una brecha de 3,7 puntos porcentuales respecto a los hombres jóvenes indígenas.

Entre abril de 2021 y marzo de 2022, en el mercado laboral indígena:

- 761.000 personas se encuentran ocupadas, 57.000 están desempleadas, 398.000 están inactivas laboralmente. De los ocupados, 430.000 son hombres y 330.000 son mujeres.
- La tasa de desempleo fue del 7% (5,9% para hombres y 8,3% para mujeres). La informalidad laboral fue del 80,8%.

- **Población Rrom**

El pueblo Rrom o gitano es una minoría étnica reconocida en Colombia. Según el censo del DANE de 2018, 2.649 personas se identifican como miembros de esta comunidad. A pesar de su pequeña representación numérica, los Rrom enfrentan desafíos particulares relacionados con el reconocimiento de sus derechos



culturales, sociales y económicos, y suelen ser considerados como un grupo vulnerable dentro del contexto nacional.

En 2019, la tasa de desempleo para la población gitana se ubicó en 16,9%, 6,4 % por encima del total nacional (10,5%), reflejando las dificultades que enfrenta esta comunidad en términos de acceso al empleo y condiciones laborales dignas.

Las cifras presentadas evidencian brechas significativas entre las poblaciones étnicas y el resto de la población colombiana en términos de educación, empleo, acceso a servicios básicos y condiciones de vida. Estas desigualdades son resultado de factores históricos, sociales y económicos que requieren atención urgente y medidas concretas por parte del Estado y la sociedad en general.

MARCO NORMATIVO.

El concepto de medidas especiales, también conocidas como medidas de acción afirmativa, se refiere a políticas o acciones dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos con el fin de eliminar o reducir desigualdades de tipo social, cultural o económico que les afectan. Estas medidas buscan lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente uno que ha sido históricamente discriminado, tengan una mayor representación y participación en diversos ámbitos de la sociedad.

Las medidas de acción afirmativa tienen su fundamento jurídico en diversas disposiciones y tratados internacionales de derechos humanos, de los cuales Colombia es Estado Parte. Entre los más relevantes se encuentran:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial: Adoptada por Colombia mediante la Ley 22 de 1981, específicamente en el párrafo 4 del artículo 1 y el párrafo 2 del artículo 2. Estos articulados instan a los Estados a implementar medidas especiales para garantizar la igualdad efectiva de grupos raciales discriminados.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Reconocen la necesidad de adoptar medidas positivas para asegurar la igualdad de oportunidades y el disfrute de derechos por parte de todos los grupos de la sociedad.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer: Establece la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres.



De acuerdo con la Recomendación General No. 32 sobre Medidas Especiales, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo requieran, con la adopción de medidas especiales temporales. Estas están destinadas a garantizar el disfrute pleno e igualitario de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de los grupos desfavorecidos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, para identificar un trato discriminatorio, es necesario comprobar una diferencia en el trato entre personas en situaciones suficientemente análogas o comparables. Sin embargo, diferencias en el trato no son necesariamente discriminatorias si se basan en criterios razonables y objetivos que sirvan a un interés legítimo del Estado. Una distinción es legítima si:

1. Tiene un objetivo legítimo.
2. Emplea medios proporcionales al fin que se persigue.

En este sentido, se espera un tratamiento equitativo de la ley para todos, a menos que existan motivos justos, legítimos y razonables que justifiquen una diferencia de trato. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 18 sobre el principio de no discriminación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, indicó:

"El principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar durante un tiempo al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto."

La Corte Constitucional de Colombia, interpretando el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, ha establecido que el principio de igualdad permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Diferencia de situación: Las personas se encuentran efectivamente en distintas situaciones de hecho.



2. Finalidad del trato distinto: El trato diferenciado tiene una finalidad específica.
3. Finalidad razonable: La finalidad es razonable y admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales.
4. Coherencia interna: La diferencia de situación, la finalidad perseguida y el trato desigual otorgado son coherentes entre sí.
5. Proporcionalidad: La consecuencia jurídica del trato diferente es proporcional a las circunstancias de hecho y a la finalidad que la justifica.

Las medidas de acción afirmativa son herramientas esenciales para corregir desigualdades históricas y estructurales que afectan a grupos discriminados. El marco jurídico internacional y nacional respalda la implementación de estas medidas, siempre que sean razonables, proporcionales y temporales. Los avances en América Latina demuestran un compromiso creciente con la promoción de la igualdad y la no discriminación, aunque persisten desafíos para garantizar la plena efectividad de estos derechos en la práctica.

CONCEPTOS TECNICOS RECIBIDOS.

1. Consulta Previa - Concepto del Ministerio del Interior

Según el concepto emitido por la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, en respuesta a la solicitud realizada el 23 de agosto de 2024 sobre el Proyecto de Ley Estatutaria No. 093 de 2024 Senado, y recibido el 3 de septiembre de 2024, se concluyó lo siguiente:

Tras un análisis jurisprudencial y fáctico del proyecto de ley "Por el cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones", se determinó que no se trata de una medida legislativa sujeta a consulta previa, basándose en las siguientes consideraciones:

1. No Establece Regulación Específica sobre Derechos Étnicos: El proyecto no crea ni modifica regulación concreta o específica sobre los derechos de los grupos étnicos. Su objetivo principal es otorgar una participación laboral efectiva a las comunidades mencionadas en cargos decisorios dentro del Estado.
2. No Afecta Atributos Étnicos: La iniciativa no afecta ni compromete directa y específicamente los atributos étnicos de las comunidades, ya que su propósito es garantizar la igualdad de oportunidades laborales, sin interferir en sus prácticas culturales o sociales.



3. No Transgrede Sistemas de Autonomía Étnica: El proyecto no transgrede ni compromete los sistemas de autogobierno, autodeterminación o autonomía de los grupos étnicos. No interviene en sus estructuras organizativas ni en sus formas tradicionales de gobierno.
4. No Regula Preceptos del Convenio 169 de la OIT: La medida legislativa no está destinada a regular preceptos derivados del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece derechos y garantías específicas para pueblos indígenas y tribales.

En conclusión, el Ministerio del Interior determinó que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 093 de 2024 **Senado no está sujeto al proceso de consulta previa, conforme a lo establecido en la normativa y jurisprudencia vigente.**

2. Concepto del Ministerio del Interior sobre el Proyecto de Ley

El 22 de octubre de 2024, el Ministerio del Interior emitió un concepto respecto al Proyecto de Ley Estatutaria No. 093 de 2024 Senado, en el cual señala que el marco normativo propuesto se fundamenta en los principios de autodeterminación, participación y no discriminación. Este marco asegura:

- **Preservación de la Identidad Cultural:** Garantiza el reconocimiento y respeto de las tradiciones, prácticas sociales y formas de organización de las comunidades étnicas.
- **Reconocimiento de la Autonomía:** Promueve la autonomía de las comunidades, respetando sus lenguas, costumbres y estructuras organizativas.
- **Enfoque Inclusivo y Equitativo:** Fomenta un desarrollo que reconozca la diversidad cultural y considere a los grupos étnicos como actores clave en el desarrollo del país y en la gestión territorial.

No obstante, el Ministerio del Interior señala que, sin perjuicio de las especificidades técnicas que puedan ser emitidas por otros sectores del orden nacional, se sugiere consultar al Ministerio del Trabajo y al Departamento Administrativo de la Función Pública. Esto se debe a que el proyecto aborda aspectos técnicos relacionados con la participación laboral de las comunidades étnicas.

En este sentido, el Ministerio hace referencia a la Sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional, la cual revisó la exequibilidad de la Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas), relativa a la participación del 30% de las mujeres en los niveles decisorios de las ramas del poder público. En dicha sentencia, la Corte desarrolló los conceptos de acción afirmativa, discriminación inversa, reconocimiento de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad en la aplicación de dicho porcentaje.



Por lo tanto, el Ministerio del Interior emite un concepto de conveniencia favorable condicionado, a la espera del pronunciamiento del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo de la Función Pública, quienes deberán revisar la pertinencia y viabilidad técnica del proyecto.

Finalmente, el Ministerio aclara que esta respuesta se emite conforme al artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), subrogado por el artículo 1° de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en virtud del cual los conceptos emitidos por las autoridades en respuesta a peticiones no son de obligatorio cumplimiento, constituyéndose únicamente como criterio orientador.

3. Concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública

El Departamento Administrativo de la Función Pública, en concepto recibido el 30 de septiembre de 2024, analizó el Proyecto de Ley Estatutaria No. 093 de 2024 Senado y concluyó lo siguiente:

El proyecto de ley busca garantizar al menos un 20% de participación para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y Rrom en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios, tanto a nivel nacional como territorial. Esta participación se condiciona a que los candidatos cumplan con los méritos y requisitos básicos, generales y específicos exigidos para los cargos a proveer, conforme a lo establecido en la Ley 581 de 2000.

Sin embargo, el artículo 20 del proyecto plantea esta cuota del 20% sin especificar claramente cómo se aplicaría, dado que la Ley 2424 de 2022, que modificó la Ley 581 de 2000, ya establece que el 50% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios deben ser ocupados por mujeres. Además, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-134 de 2022, reforzó este mandato de participación paritaria entre hombres y mujeres en dichos cargos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública advierte que la implementación de una cuota adicional del 20% para las comunidades étnicas podría vulnerar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, especialmente en relación con el principio de igualdad de género que garantiza el acceso a estos cargos para hombres y mujeres por igual.

Asimismo, se señala que las comunidades étnicas pueden acceder a estos cargos en igualdad de condiciones, siempre que cumplan con los requisitos establecidos, sin necesidad de establecer cuotas adicionales. Se enfatiza que la asignación de cuotas por sí misma no resuelve la problemática de acceso de las comunidades étnicas a estos cargos.

Adicionalmente, se hace referencia al Decreto 1083 de 2015, el cual destaca la importancia de la transparencia, el mérito, la capacidad y la experiencia en los



procesos de vinculación de servidores públicos en cargos de libre nombramiento y remoción. Establecer cuotas podría contradecir estos principios fundamentales de la función pública.

Por lo tanto, el Departamento concluye que, aunque es esencial promover la equidad y la inclusión, el proyecto de ley no es viable tal como está formulado, ya que podría vulnerar el derecho a la igualdad y contradecir las disposiciones normativas vigentes.

En lugar de asignar cuotas específicas, se sugiere trabajar en un enfoque integral de diversidad e inclusión, que garantice que las comunidades NARP, indígenas y Rrom cuenten con las condiciones necesarias para competir en igualdad de condiciones por estos cargos en el futuro. Esto podría incluir: Programas de capacitación y formación dirigidos a miembros de las comunidades étnicas. Políticas de promoción de la diversidad en los procesos de selección y nombramiento y Medidas de sensibilización sobre la importancia de la inclusión y la representación étnica en los niveles decisorios del Estado.

En consecuencia, el Departamento Administrativo de la Función Pública considera que no resulta viable continuar con el trámite de esta iniciativa legislativa en su forma actual y recomienda revisarla para garantizar su conformidad con el marco legal y constitucional vigente.

COMENTARIOS DEL PONENTE

La promulgación de este proyecto de ley es una respuesta necesaria y urgente a las profundas desigualdades que aún enfrentan nuestros grupos étnicos. Durante décadas, las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales, Palenqueras (NARP), Indígenas y Rrom han sido sistemáticamente marginadas y subrepresentadas en los espacios de decisión política y laboral de nuestro país. Esta exclusión no es un fenómeno aislado, sino el resultado de siglos de discriminación estructural que ha impedido que estas comunidades accedan a oportunidades equitativas.

La ausencia de voces diversas en los espacios de poder limita nuestra capacidad para diseñar y ejecutar políticas que respondan adecuadamente a las realidades de todas las comunidades colombianas. Las decisiones tomadas sin la participación de estos grupos étnicos no consideran sus cosmovisiones, territorios, culturas y necesidades específicas, lo que resulta en políticas públicas menos efectivas e inclusivas. La falta de representación efectiva en los niveles decisorios no solo perpetúa las desigualdades sociales y económicas, sino que también



obstaculiza el desarrollo de iniciativas que reflejen verdaderamente la diversidad y las necesidades de toda nuestra población.

Es fundamental reconocer que los bajos niveles de inserción de la población étnica en actividades formales, así como el alto grado de trabajo informal o independiente, son indicadores claros de la necesidad de generar mayores oportunidades de inclusión laboral. Este proyecto de ley no solo busca aumentar la representación en cargos decisorios, sino también fomentar un entorno laboral más inclusivo que permita a estas comunidades desarrollarse profesionalmente en condiciones de equidad. Al hacerlo, estamos abriendo puertas para que estos grupos puedan contribuir de manera significativa al desarrollo económico y social de sus territorios y del país en su conjunto.

El proyecto de ley propuesto establece mecanismos claros y concretos para garantizar la participación de las comunidades NARP, Indígenas y Rrom en los cargos de máximo nivel y otros niveles decisorios en todas las ramas y órganos del poder público, a todos los niveles de gobierno. Esta medida no es arbitraria; representa un esfuerzo deliberado por corregir desequilibrios históricos y promover una representación equitativa que fortalezca nuestra democracia. Al garantizar un porcentaje de participación para estas comunidades, estamos dando un paso decisivo hacia una representación más justa y equilibrada.

Además, la ley prevé mecanismos de vigilancia y seguimiento a cargo de la Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos. Este seguimiento asegura que los compromisos asumidos se cumplan de manera efectiva y transparente, garantizando que la ley no quede solo en el papel, sino que se traduzca en acciones concretas que generen un cambio real en nuestra sociedad.

NATURALEZA DE LA LEY

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
Título:	Sin modificaciones.	
ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y	ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras,	Se presenta mayor precisión en los niveles territoriales.

<p>Palenqueras, Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.</p>	<p>Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.</p>	
<p>ARTÍCULO 2°. Participación en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. De conformidad a lo establecido en la Ley 581 de 2000, o norma que la modifique o adicione, respecto a los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios, se garantizará por lo menos el veinte por ciento (20%) de participación para las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM, en el nivel nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local, siempre y cuando cumplan con los méritos, los requisitos básicos, generales y específicos para el cargo a proveer.</p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente Ley.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.</p>	<p>ARTÍCULO 2°. Participación en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. De conformidad a lo establecido en la Ley 581 de 2000, o norma que la modifique o adicione, <u>se garantizará la representación de las comunidades</u> Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y rom en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios, en el nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local, <u>en un porcentaje que corresponda a la proporción</u> de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera(NARP) , indígena y/o rom que habite en el país y en cada entidad territorial y siempre y cuando <u>se acredite el cumplimiento con los méritos,</u> los requisitos básicos, generales y específicos para el cargo a proveer. <u>Sin perjuicio de lo dispuesto en materia de equidad de género en la Ley 2424 de 2022 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.</u></p> <p>PARÁGRAFO 1. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en un plazo <u>máximo de un (1) año contado</u> a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán los cargos a los cuales aplicará esta ley, <u>señalando el porcentaje correspondiente para cada grupo étnico en cada entidad.</u></p> <p>PARÁGRAFO 2. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.</p>	<p>Se modifica la forma de determinar el porcentaje de participación de las comunidades étnicas en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. En lugar de establecer un porcentaje fijo del 20%, se propone que el porcentaje de participación corresponda a la proporción de la población étnica en el país y en cada entidad territorial, lo que implica que el porcentaje puede variar según la región.</p> <p>Se tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley 2424 de 2022, que modificó la Ley 581 de 2000, estableció que el 50% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios deben ser ocupados por mujeres. Además, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-134 de 2022, reforzó este mandato de participación paritaria entre hombres y mujeres en dichos cargos.</p> <p>Además, se determina que la reglamentación se realice tanto a nivel nacional como territorial, y se amplía el plazo otorgado para ello, con el objetivo de establecer los porcentajes específicos para cada entidad.</p>
<p>ARTÍCULO 3°. Nombramiento por sistema de listas. Para la designación en los cargos que deban</p>	<p>Sin modificación</p>	

<p>proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá como mínimo un (1) hombre y una (1) mujer perteneciente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM. Siempre y cuando cumplan con los requisitos y procedimientos para integrar la lista para proveer el cargo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en la ley 581 de 2000.</p> <p>PARÁGRAFO. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.</p>		
<p>ARTÍCULO 4°. Promoción de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local, desarrollarán planes, proyectos, estrategias y/o acciones requeridas tendientes a promover el aumento de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.</p>	<p>Sin modificación</p>	
<p>ARTÍCULO 5°. Vigilancia y seguimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente Ley.</p>	<p>ARTÍCULO 5°. Vigilancia y seguimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley. <u>Además, presentará un informe anual al Congreso de la República sobre su cumplimiento.</u></p>	<p>Se incluye que la Procuraduría presentará un informe anual de seguimiento al Congreso de la República sobre su aplicación y efectividad.</p>
<p>ARTÍCULO 6°. Para lo que establece la presente Ley. La participación de los miembros de pueblos indígenas, atenderá y acatará las disposiciones de sus estructuras propias de gobierno.</p>	<p>Sin modificación</p>	<p>.</p>



ARTÍCULO 7°. Excepción. Para lo establecido en la presente Ley, no se aplicará a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el concurso de méritos. Tampoco se aplicará a la provisión de los cargos de elección popular y a los que se proveen por el sistema de ternas.	Sin modificación	
ARTÍCULO 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.	Sin modificación	

IMPACTO FISCAL

La iniciativa no evidencia un impacto fiscal definido, en el marco del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, igualmente se subraya que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior.

CONFLICTO DE INTERES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, a continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

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

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

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

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

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

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

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

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

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

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.



En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley Estatutaria No. 093 de 2024 Senado: **“Por Medio De La Cual Se Establecen Mecanismos Para Una Efectiva Participación Laboral De Las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales Y Palenqueras, Indígenas Y Rom, En Los Niveles Decisorios De Las Diferentes Ramas Y Órganos Del Poder Público, Y Se Dictan Otras Disposiciones”**, en los términos del texto propuesto que se relaciona a continuación.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente único.



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

Proyecto de Ley Estatutaria N° 093 de 2024 Senado

“Por medio de la cual se establecen mecanismos para una efectiva participación laboral de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM, en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente Ley tiene como objeto establecer mecanismos para que las autoridades de las ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, distrital, municipal y local en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, otorguen y garanticen a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y ROM, la debida y efectiva participación laboral en los distintos niveles de las ramas y órganos del poder público.

ARTÍCULO 2°. Participación en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. De conformidad a lo establecido en la Ley 581 de 2000, o norma que la modifique o adicione, se garantizará la representación de las



comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (NARP), Indígenas y rom en los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios, en el nivel nacional, departamental, distrital, municipal y local, en un porcentaje que corresponda a la proporción de población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera(NARP) , indígena y/o rom que habite en el país y en cada entidad territorial y siempre y cuando se acredite el cumplimiento con los méritos, los requisitos básicos, generales y específicos para el cargo a proveer. **Sin prejuicio de lo dispuesto en materia de equidad de género en la Ley 2424 de 2022 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.**

PARÁGRAFO 1. **El Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en un plazo máximo de un (1) año contado a** partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentarán los cargos a los cuales aplicará esta ley, señalando el porcentaje correspondiente para cada grupo étnico en cada entidad.

PARÁGRAFO 2. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.

ARTÍCULO 3°. Nombramiento por sistema de listas. Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, quien las elabore incluirá como mínimo un (1) hombre y una (1) mujer perteneciente a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM- Siempre y cuando cumplan con los requisitos y procedimientos para integrar la lista para proveer el cargo. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en la ley 581 de 2000.

PARÁGRAFO. Para el caso del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se respetará el régimen especial desarrollado para el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en la Ley 47 de 1993 y los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, y aquellos que los modifiquen o los sustituyan.

ARTÍCULO 4°. Promoción de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM. El Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Asuntos para comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías del Ministerio del Interior y demás autoridades del orden nacional, departamental, regional, provincial, distrital, municipal y local, desarrollarán planes, proyectos, estrategias y/o acciones requeridas tendientes a promover el aumento de la participación de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, Indígenas y ROM en todas las instancias de decisión de la sociedad civil.



ARTÍCULO 5°. Vigilancia y seguimiento. La Procuraduría General de la Nación, a través de la Procuraduría delegada para Asuntos Étnicos, vigilará y garantizará el cumplimiento de lo contemplado en la presente ley. **Además, presentará un informe anual al Congreso de la República sobre su cumplimiento.**

ARTÍCULO 6°. Para lo que establece la presente Ley. La participación de los miembros de pueblos indígenas, atenderá y acatará las disposiciones de sus estructuras propias de gobierno.

ARTÍCULO 7°. **Excepción.** Para lo establecido en la presente Ley, no se aplicará a los cargos pertenecientes a la carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el concurso de méritos. Tampoco se aplicará a la provisión de los cargos de elección popular y a los que se proveen por el sistema de ternas.

ARTÍCULO 8°. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.

Cordialmente,

ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente único.