



Entidad originadora:	MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA
Fecha (dd/mm/aa):	27-04-2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>Por el cual se subroga la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, sobre la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.</i>

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El artículo 2 de la Constitución Política, establece que, son fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”.

El artículo 25 Constitucional, establece que el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.

El artículo 26 de la Constitución Política, reza: “(...) toda persona es libre de escoger profesión u oficio. (...) Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social (...)”.

Que el Convenio 169 de la OIT, norma internacional sobre derechos humanos aprobado por Colombia mediante Ley 21 de 1991 y que forma parte del bloque de constitucionalidad, obliga a la protección de la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas y tribales (en adelante, también, grupos étnicos), adoptando medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (artículo 4) y que tales medidas, deben allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo (artículo 5).

El artículo 20 del mencionado Convenio 169 de la OIT, dispone que los gobiernos deberán adelantar acciones afirmativas para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores, especialmente en lo relativo a: a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso.

El artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, y se modifica el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece en el literal f) numeral 6 que es función del alcalde expedir la certificación para acreditar residencia a aquellas personas que residan en el territorio del área de influencia de los proyectos de exploración y explotación petrolera. De igual manera establece que en caso de que no se encuentre mano de obra no calificada en el área de influencia, se podrá contratar mano de obra de los territorios municipales vecinos. La anterior disposición fue reglamentada mediante el Decreto 1158 de 2019.

La Ley 1636 de 2013 creó un Mecanismo de Protección al Cesante, el cual tiene por objeto articular y ejecutar un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación del desempleo y facilitar la reinserción de la población cesante al mercado laboral, en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.



Que de conformidad con el artículo 31 de la Ley 1636 de 2013, todos los empleadores están obligados a registrar sus vacantes en el Servicio Público de Empleo, el cual tiene por función esencial, en los términos del inciso 2 del artículo 25 de la mencionada ley, lograr la mejor organización posible del mercado laboral, ayudando a los trabajadores a encontrar un empleo conveniente, y a los empleadores a contratar trabajadores apropiados a las necesidades de las empresas.

Que la Ley 1955 de 2019 en su artículo 195 estableció que todos los mecanismos, instrumentos, acciones y servicios que promuevan la inclusión laboral se debe implementar a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo. Para ello la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, como articuladora de la Red, deberá definir los servicios básicos y especializados de gestión y colocación de empleo y fijar las reglas para la prestación de estos servicios, para contribuir al acceso al empleo formal de las personas que enfrentan barreras, especialmente la población más vulnerable. Que con el propósito de fortalecer el proceso de priorización de la contratación de mano de obra local en los municipios en los que se desarrollen proyectos de exploración y/o producción de hidrocarburos es necesario subrogar la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, regulando.

Que el Ministerio del Interior, mediante Oficio No. OFI2022-3369-DCP-2700 del 23 de febrero de 2022, informó que el presente Decreto no es una norma que genere una intromisión intolerable en las dinámicas económicas, sociales y culturales de los colectivos étnicos, por lo cual no es una medida administrativa sujeta al desarrollo de consulta previa.

En el Decreto 1668 de 2016, compilado en el Decreto 1072 de 2015, se determinaron medidas para proteger la mano de obra local en actividades de exploración, explotación o producción de hidrocarburos, retomando la experiencia recopilada por el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y el Ministerio de Minas y Energía en los territorios donde se desarrollan dichas actividades, en la cual se identificó la necesidad de ajustar dichas medidas a fin de responder a la realidad de las necesidades de los actores comprometidos en los procesos de gestión del empleo para estos territorios.

El proyecto de decreto es oportuno dado que la Unidad del Servicio Público de Empleo en el reporte contenido en el Decreto 1668 de 2016, recomendó que se diera continuidad a las medidas de priorización de la contratación de mano de obra local y se revisaran los conceptos definidos en dicho decreto.

De igual manera, el nuevo proyecto de decreto busca fortalecer los procesos de contratación de personal en los territorios, donde se desarrollan actividades de exploración y/o producción de hidrocarburos, con el fin de garantizar los derechos laborales de las poblaciones locales.

De otro lado es un tema prioritario el ajuste de este decreto por lo que representa para el país, en términos operativos y mitigación de conflictividad socio-laboral, dado que la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo pudo identificar en la información presentada por la Asociación Colombiana de Petróleos ACP, que la principal causa de la conflictividad son los aspectos laborales, tendencia que se presenta desde 2010.

Conforme los informes de la ANH esta conflictividad se ha evidenciado en los departamentos por presión de las comunidades para realizar contratación y la socialización de las políticas públicas de empleo.

Con el Decreto 1668 de 2016 se intentó mitigar tales dificultades, sin embargo la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo si bien ha observado un incremento en el registro de vacantes y colocaciones efectivas de la población local en los puestos de trabajo del sector, se evidencia que la efectividad en colocación no se ha incrementado al mismo ritmo (tasa de colocación vs. puestos de trabajo) por causas



como el no reporte de contrataciones por parte de las empresas, la falta de información precisa para el seguimiento a los procesos de selección por parte de la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial y la no consecución de un perfil idóneo para cubrir las vacantes.

En ese sentido es necesario y conveniente modificar y realizar ajustes para superar los obstáculos generados en la aplicación del Decreto 1668 de 2016, en lo siguiente:

- Ajustar las definiciones de área de influencia y de proyecto de exploración y producción de hidrocarburos.
- Establecer pautas para calcular el número de vacantes que cada empleador debe ofertar a las personas residentes de los territorios donde se desarrollan actividades de exploración y producción, esto, con el fin de permitir que la industria y la comunidad tengan claridad en cuáles son los mínimos legales de participación de mano de obra local, así como adelantar los procesos de auditoria y seguimiento a dichas obligaciones.
- Brindar herramientas a los inspectores de trabajo y a los directores territoriales del Ministerio para que adelanten sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de las medidas.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto se aplicará en todos los municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y/o producción de hidrocarburos en áreas continentales y aplicará a todos los empleadores que vinculen personal a los mismos, a los prestadores autorizados de gestión y colocación de empleo, a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo y al Ministerio del Trabajo.

En el evento en que se desarrollen Proyectos Piloto de Investigación Integral, de naturaleza científica, que contribuyan a la generación de conocimiento sobre los yacimientos o la actividad hidrocarbúfera en general, las empresas empleadoras y las entidades públicas concernidas se registrarán por las medidas dispuestas en el decreto.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El presidente de la República es competente para expedir el presente decreto, teniendo en cuenta que por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde:

“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que *“el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la*



ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador". Por último, "la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia." Sentencia C – 748 de 2011.

Se está ejerciendo entonces mediante este acto administrativo, la facultad reglamentaria respecto de los artículos 25 y 31 de la Ley 1636 de 2013; el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1955 de 2019, sobre la red de prestadores del servicio público de empleo, la obligatoriedad de publicación de las vacantes y la protección de la mano de obra local en las actividades de exploración y/o producción de hidrocarburos

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

La Ley 1636 de 2013, la Ley 1551 de 2012 (*Modificado por la Ley 2075 de 2021, Ley 2086 de 2021, Ley 2140 de 2021, y Ley 2148 de 2021*), la Ley 1712 de 2014 (*Reglamentado por Decreto 103 de 2015, Modificado por Ley 2195 de 2022*), la Ley 1955 de 2019 (*Adicionado por Decreto 538 de 2020, Decreto 575 de 2020, Adicionado por Decreto 800 de 2020, Adicionado parcialmente Ley 2099 de 2021, Adicionado por la Ley 2195 de 2022*), y el Decreto 1056 de 1953 (*Modificado por Decreto 2106 de 2019*), se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de decreto subroga la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se presentan decisiones de este tipo que afecten directamente y sean relevantes para la expedición del acto.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

En el Congreso de la República cursan dos proyectos de ley que fueron acumulados, el Proyecto de Ley 106 y el Proyecto de Ley 209 de 2021, que buscan promover la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables, así como regular la contratación de bienes y servicios en las zonas de exploración, explotación o producción de la actividad minera e hidrocarburífera.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La expedición del presente acto administrativo no genera un impacto económico.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

El proyecto de decreto no requiere contar con disponibilidad presupuestal.



6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

El proyecto de decreto no genera ningún tipo de impacto ambiental o sobre el patrimonio cultural de la nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria	N.A.
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	N.A.
Informe de observaciones y respuestas	
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio	N.A.
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública	N.A.
Cuestionario de abogacía de la competencia	N.A.

Aprobó:

PAOLA GALEANO ECHEVERRI
Jefe Oficina Asesora Jurídica

JOSÉ MANUEL MORENO CASALLAS
Director de Hidrocarburos

Proyectó: Carlos Piñeda
Revisó: Nathalia Angulo, Sara Vélez, Esther R. Cortés, Yolanda Patiño
Aprobó: Paola Galeano Echeverri, José Manuel Moreno C.