REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 - Nº 1167 Bogotá, D. C., viernes, 16 de agosto de 2024 EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo para atender las prioridades actuales del mercado laboral: generación de empleo, reducción de la informalidad laboral y más inclusión. Como también se mejoran los beneficios sociales en equilibrio con la sostenibilidad empresarial y se actualiza y moderniza la ley laboral.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se promueve una reforma laboral para el empleo formal, la formación para el trabajo y la modernización de las relaciones laborales; y se modifican el Código Sustantivo del Trabajo. Las leyes 1221 de 2008, 2038 de 2021, 2121 de 2021 y dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 16 de agosto de 2024

Honorable Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

E. S. D.

Asunto: Informe Ponencia de archivo para Segundo Debate al Proyecto de ley número 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara.

Respetado Presidente.

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, y conforme a la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en calidad de ponentes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de archivo para segundo debate del Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia,* acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo para atender las prioridades actuales del mercado laboral: generación de empleo, reducción de la informalidad laboral y más inclusión.* Como también se mejoran los beneficios sociales en equilibrio con la sostenibilidad empresarial y se actualiza y moderniza la ley laboral. Igualmente, acumulado con el Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se promueve una reforma laboral para el empleo formal, la formación para el trabajo y la modernización de las relaciones laborales; y se modifican el Código Sustantivo del Trabajo. Las Leyes 1221 de 2008, 2038 de 2021, 2121 de 2021 y dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

Andrés Eduardo Forero Molina
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá Distrito Capital
Centro Democrático

Jairo Humberto Cristo Correa
Ponente
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Cambio Radical

16 AGO 2024
10:25 H

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En atención a la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar INFORME DE PONENCIA DE ARCHIVO para segundo debate al Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia,* acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023, *por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo para atender las prioridades actuales del mercado laboral: generación de empleo, reducción de la informalidad laboral y más inclusión, como también se mejoran los beneficios sociales en equilibrio con la sostenibilidad empresarial y se actualiza y moderniza la ley laboral*.

Igualmente, acumulado con el Proyecto de Ley número 256 de 2023, por medio de la cual se promueve una reforma laboral para el empleo formal, la formación para el trabajo y la modernización de las relaciones laborales; y se modifican el Código Sustantivo del Trabajo, las Leyes 1221 de 2008, 2088 de 2021, 2121 de 2021 y dictan otras disposiciones.

En consecuencia, el Informe de Ponencia se desarrolla conforme a la siguiente estructura:

I. Síntesis de las iniciativas legislativas.

II. Antecedentes y trámite de las iniciativas legislativas.

III. Análisis de la Reforma Laboral

IV. Marco constitucional y legal.

V. Declaratoria de conflictos de interés

VI. Proposición

I. SÍNTESIS DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Los presentes proyectos de ley que se encuentran para segundo debate y fueron agregados en un articulado aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2024, tienen por objeto adoptar una reforma laboral para el Trabajo digno y decente en Colombia y modifican parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 50 de 1990, la Ley 789 de 2002 y otras normas laborales, así como el marco y la consagración constitucional de algunas instituciones laborales, como se detallará en el presente documento:

1. Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.*

Autoras	Honorable Senadora Gloria Inés Flórez Schneider y Ministra del Trabajo - Gloria Inés Ramírez Ríos
Radicación	24/08/2023 (Cámara) publicado en ***Gaceta de Congreso*** número 1152 de 2023
Objeto	Adoptar una reforma laboral mediante la modificación del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 50 de 1990, Ley 789 de 2002 y otras normas laborales, además se dictan disposiciones para el trabajo digno y decente en Colombia.
Artículos	92
Estructura	La presente iniciativa consta de 4 títulos subdivididos en capítulos y 81 artículos distribuidos de la siguiente manera: TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO ÚNICO. OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS consta de 4 artículos. TÍTULO II: RELACIONES INDIVIDUALES DE TRABAJO consta de 7 capítulos y 57 artículos. CAPÍTULO I: MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA ESTABILIDAD LABORAL Y AUMENTAR LA PRODUCTIVIDAD consta de 6 artículos. CAPÍTULO II: MEDIDAS PARA LOS INGRESOS DE LAS FAMILIAS TRABAJADORAS consta de 8 artículos. CAPÍTULO III: MEDIDAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA, EL ACOSO Y LA DISCRIMINACIÓN EN EL MUNDO DEL TRABAJO consta de 3 artículos. CAPÍTULO IV: MEDIDAS PARA PROMOVER LA FORMALIZACIÓN LABORAL consta de 23 artículos. CAPÍTULO V: MEDIDAS PARA EL USO ADECUADO DE LA TERCERIZACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN LABORAL consta de 8 artículos. CAPÍTULO VII: MEDIDAS PARA LA TRANSICIÓN JUSTA HACIA ECONOMÍAS Y SOCIEDADES AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES consta de 9 artículos. TÍTULO III: LIBERTAD SINDICAL Y CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES consta de 1 capítulo y 10 artículos. CAPÍTULO I: GARANTÍAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL Y FOMENTO A LA UNIDAD SINDICAL consta de 10 artículos.

2. **<u>Proyecto de ley número 192 de 2023 Cámara</u>,** *por medio de la cual se modifica parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo para atender las prioridades actuales del mercado laboral: generación de empleo, reducción de la informalidad laboral y más inclusión. Como también se mejoran los beneficios sociales en equilibrio con la sostenibilidad empresarial y se actualiza y moderniza la ley laboral.*

Autores	Honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, honorable Senador Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, honorable Senador Juan Samy Merheg Marun, honorable Senadora Liliana Esther Bitar Castilla, honorable Senador José Alfredo Marín Lozano, honorable Senador Óscar Mauricio Giraldo Hernández, honorable Senadora Nadya Georgette Blel Scaf, honorable Senador Juan Carlos García Gómez, honorable Senador Marcos Daniel Pineda García, honorable Representante Luis David Suárez Chadid, honorable Representante Juliana Aray Franco, honorable Representante Libardo Cruz Casado, honorable Representante Juan Daniel Peñuela Calvache, honorable Representante Luis Miguel López Aristizábal, honorable Representante Ingrid Marlen Sogamoso Alfonso, honorable Representante Ángela María Vergara González, honorable Representante Wadith Alberto Manzur Imbett, honorable Representante Julio Roberto Salazar Perdomo, honorable Representante Nicolás Antonio Barguil Cubillos, honorable Representante Luis Eduardo Díaz Matéus, honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, honorable Representante Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce, honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo, honorable Representante Daniel Restrepo Carmona, honorable Representante Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, honorable Representante Juan Loreto Gómez Soto y honorable Representante Andrés Felipe Jiménez Vargas.
Radicación	04/09/2023 (Cámara) publicado en Gaceta de Congreso número 1266 de 2023.
Artículos	102
Estructura	La presente iniciativa consta de 13 títulos, así: TÍTULO I PRINCIPIOS GENERALES TÍTULO II ESTABILIDAD LABORAL TÍTULO III RÉGIMEN DISCIPLINARIO TÍTULO IV TIEMPO Y LUGAR DE PAGO DE ACREENCIAS LABORALES TÍTULO V TERCERIZACIÓN Y EMPRESAS DE SERVICIOS TEMPORALES TÍTULO VI CONTRATO DE APRENDIZAJE TÍTULO VII JORNADA DE TRABAJO, TRABAJO SUPLEMENTARIO Y TRABAJO DOMINICAL Y FESTIVO TÍTULO VIII SALARIOS TÍTULO IX HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO TÍTULO X PAGO DE LIQUIDACIÓN FINAL DE ACREENCIAS LABORALES EN CASO DE MUERTE DEL TRABAJADOR TÍTULO XI SUMINISTRO DE CALZADO Y VESTIDO DE LABOR TÍTULO XII DE LA AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS RELACIONES ATÍPICAS DE TRABAJO ADICIÓNESE UNA CUARTA PARTE AL CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO, ASÍ: PARTE IV MÍNIMOS DERECHOS EN ALGUNAS RELACIONES ATIPICAS O NUEVAS FORMAS DE TRABAJO Y REGLAS PARA LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN EN CASOS ESPECIALES Adiciónese una Quinta Parte al Código Sustantivo del Trabajo, así: PARTE V MEDIDAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y PROTECCIÓN DE LOS DESEMPLEADOS TÍTULO XIV INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL, Y DEROGATORIAS

3. **Proyecto de ley número 256 de 2023 Cámara,** *por medio de la cual se promueve una reforma laboral para el empleo formal, la formación para el trabajo y la modernización de las relaciones laborales; y se modifican el Código Sustantivo del Trabajo. Las Leyes 1221 de 2008, 2038 de 2021, 2121 de 2021 y dictan otras disposiciones.*

Autores	Honorable Senador *Alfredo Rafael Deluque Zuleta,* honorable Representante *Marelen Castillo Torres,* honorable Representante *Hernán Darío Cadavid Márquez,* honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto,* honorable Representante *Miguel Abraham Polo Polo*, honorable Representante *Juan Fernando Espinal Ramírez* y honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*.
Radicación	11/10/2023 (Cámara) publicado en ***Gaceta de Congreso*** número 1365 de 2023.
Artículos	52
Estructura	La presente iniciativa consta de 10 capítulos, así: CAPÍTULO I MEDIDAS PARA UN MERCADO LABORAL MÁS INCLUYENTE CAPÍTULO II FORTALECIMIENTO DEL EMPLEO FORMAL CAPÍTULO III PROGRAMA FORMACIÓN PERMANENTE CAPÍTULO IV FOMENTO DE LA EMPLEABILIDAD Y PROTECCIÓN AL TRABAJADOR CESANTE CAPÍTULO V MODERNIZACIÓN DEL TRABAJO A DISTANCIA CAPÍTULO VI ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA CAPÍTULO VII FLEXIBILIZACIÓN DE LA JORNADA DE TRABAJO CAPÍTULO VIII ELIMINACIÓN Y SUSTITUCIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS CAPÍTULO IX CONTRATO AGROPECUARIO CAPÍTULO X DISPOSICIONES VARIAS

II. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Se destaca que, la materia del proyecto de ley en discusión ya había sido radicado por parte del Gobierno nacional el día 16 de marzo de 2023 con Radicación No. 367 de 2023, el cual en cabeza del Presidente Gustavo Petro, y de la Ministra del Trabajo Gloria Inés Ramírez Ríos contó con la coautoría del honorable Senador *Alexander López Maya,* honorable Senadora *Gloria Inés Flórez Schneider,* honorable Representante *David Ricardo Racero Mayorca,* honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas,* honorable Representante *Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo,* honorable Representante *Wilmer Yair Castellanos Hernández,* honorable Representante *Juan Carlos Vargas Soler,* honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto,* honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte,* honorable Representante *Jhon Fredi Valencia Caicedo,* honorable Representante *Karen Juliana López Salazar,* honorable Representante *John Jairo González Agudelo.*

Tal proyecto de ley contó con 4 Ponencias, tres de ellas positivas con modificaciones y una de archivo. La ponencia positiva mayoritaria fue firmada por la honorable Representante *María Fernanda Carrascal,* honorable Representante *Karen Juliana López,* honorable Representante *Germán José Gómez,* honorable Representante *Juan Camilo Londoño* y honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo.* Las otras dos ponencias positivas estuvieron firmadas una de ellas por el honorable Representante *Héctor Chaparro* y la otra por el honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo.* Por otra parte, la ponencia de archivo fue radicada por la honorable Representante *Betsy Judith Pérez Arango* y el honorable Representante *Andrés Eduardo Forero Molina.* Este proyecto no tuvo discusión en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y fue archivado.

No obstante, el proyecto fue nuevamente radicado por el Gobierno nacional en cabeza de la Ministra del Trabajo Gloría Inés Ramírez Ríos el 24 de agosto de 2023, bajo el número 166 de 2023 Cámara, el mismo ha sido acumulado con otros dos proyectos de ley radicados con número 192 y 256 de 2023 Cámara mediante Resolución número 013 del 12 de octubre de 2023 de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la información disponible en medios de comunicación dicho proyecto de ley de iniciativa gubernamental no tuvo un estudio en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, desconociéndose así el principio del tripartismo en la construcción de las normas laborales. Adicional a lo anterior, el Congreso de la República no convocó audiencia pública respecto al Proyecto de Ley número 166 de 2023, presentado por la Ministra de Trabajo.

Para finalizar, mediante oficio CSCP 3.7-588-23 del 20 de septiembre de 2023 de la Comisión Séptima de Cámara Representantes se designaron ponentes para primer debate de los tres Proyectos de Ley en mención, a los siguientes Representantes a la Cámara: *María Fernanda Carrascal Rojas, Camilo Esteban Ávila Morales Y Juan Camilo Londoño Barrera,* en calidad de Coordinadores Ponentes y como ponentes a los Representantes: *Germán José Gómez López, Hugo Alfonso Archila Suárez, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Karen Juliana López Salazar, Alfredo Mondragón Garzón, Jairo Humberto Cristo Correa y Andrés Eduardo Forero Molina.*

En suma, mediante el oficio SPCP 3.7 723-23 del 27 de octubre de 2023 y el oficio SPCP 3.7 788.23 del 9 de noviembre de 2023 y el oficio SPCP 3.7 526.23 del 22 de noviembre de 2023 de la Comisión Séptima de Cámara Representantes se concedieron prórrogas de quince días para la presentación de ponencia para primer debate de los proyectos en mención.

El debate de esta iniciativa inició en diciembre de 2023 con la aprobación de 16 artículos y fue reiniciada en el mes de junio de 2024 donde para el 18 de junio de 2024 se aprobó la totalidad de la misma con la eliminación de 23 artículos. Finalmente, estando dentro del término legal, se presenta el presente Informe de Ponencia para segundo debate.

III. ANÁLISIS DE LA REFORMA LABORAL

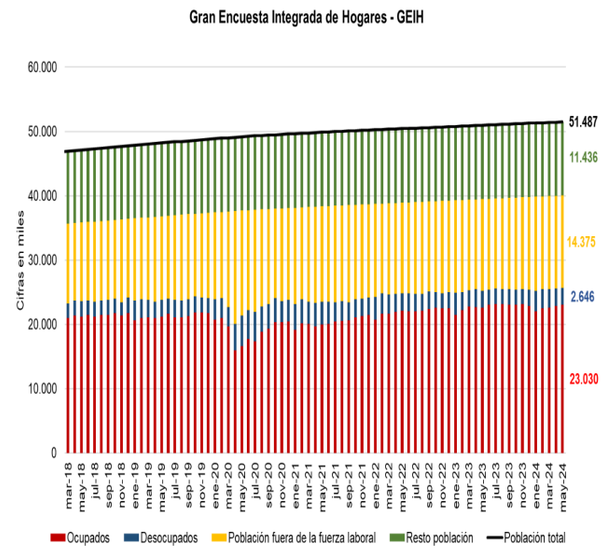
El análisis de la Reforma Laboral, se estructura en los siguientes capítulos:

1. Estado actual del mercado laboral colombiano.
2. Impacto general de la Reforma Laboral y análisis por temáticas.

1. Estado actual del mercado laboral colombiano

Según cifras del DANE, la población en edad de trabajar asciende a 40 millones de personas, de las cuales 25,6 millones corresponden a la fuerza de trabajo o población económicamente activa y 14,4 millones corresponden a la población fuera de la fuerza laboral o población económicamente inactiva. De la población económicamente activa, 23 millones de personas son ocupados y 2,6 millones son desocupados con cifras a mayo de 2024 (Gráfica 1).

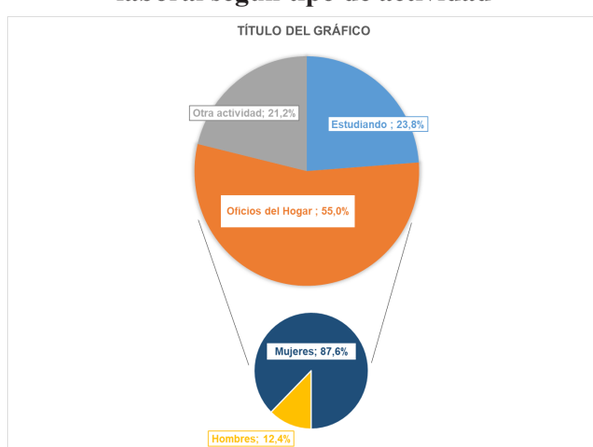
Gráfica 1. Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI)



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios.

De la población que se encuentra excluida de la fuerza de trabajo, la principal razón de inactividad (Gráfica 2) el 55% corresponde a oficios del hogar y el 21,2% representa otras actividades[1] y el 23,8% a estudiantes. Ahora bien, es importante tener en cuenta la distribución por sexo de aquellas personas que se dedican a los oficios del hogar. El 87,6% de estas personas son mujeres lo que evidencia una problemática silenciosa dentro de esta población que se encuentra fuera de la fuerza laboral.

Gráfica 2. Población fuera de la fuerza laboral según tipo de actividad



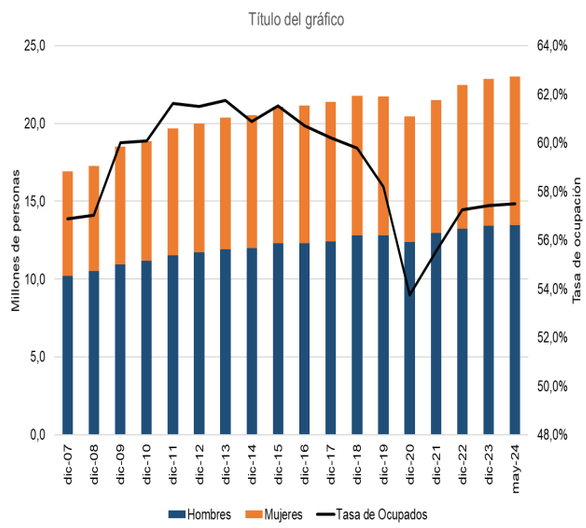
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios.

[1] Otras actividades incluyen a los incapacitados permanentes para trabajar, rentistas, pensionados o jubilados y personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar.

En referencia al panorama de la población económicamente activa, el número de ocupados en la economía colombiana ha venido ascendiendo durante la última década, sin embargo, la tasa de ocupados evidencia el profundo impacto que tuvo la pandemia en el mercado laboral (Gráfica 3) y como hasta ahora se ha iniciado un proceso de recuperación logrando apenas niveles previos a la misma.

En razón de lo anterior es claro que uno de los principales retos de Colombia en materia laboral es la recuperación e incremento de la empleabilidad formal, siendo esencial realizar el análisis del impacto que la reforma propuesta trae sobre este concepto. En relación con esta problemática, consideramos necesario desde ya hacer referencia al estudio realizado por el Banco de la República de Colombia sobre los impactos de la Reforma Laboral, en el que se concluyó que de aprobarse el mismo, se podría reducir el empleo formal en **454.000 empleos**, poniéndose en evidencia, la inconveniencia para el país de este proyecto de ley que no soluciona, sino por el contrario, agudiza las problemáticas de la estructura laboral colombiana, como lo son el desempleo y la informalidad.

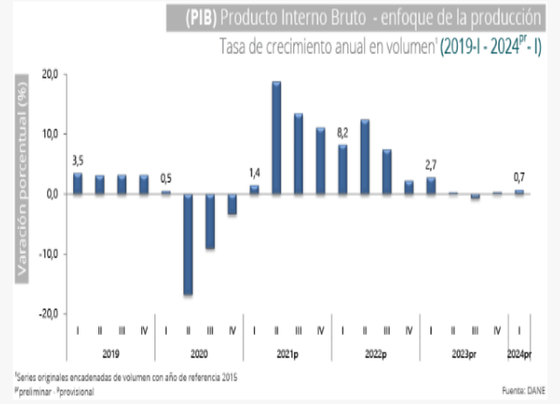
Gráfica 3. Número de Ocupados y Tasa de Ocupados



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios.

El aumento del número de ocupados y la recuperación de la tasa de ocupados apenas se acerca a niveles pre-pandemia gracias a las buenas tasas de crecimiento que venía presentado el país en los últimos años. Sin embargo, esta realidad ha cambiado y en los últimos trimestres es evidente el bajo y en ocasiones decreciente comportamiento de la economía tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

Producto Interno Bruto - Enfoque producción - Tasa de Crecimiento anual en volumen



Fuente: DANE

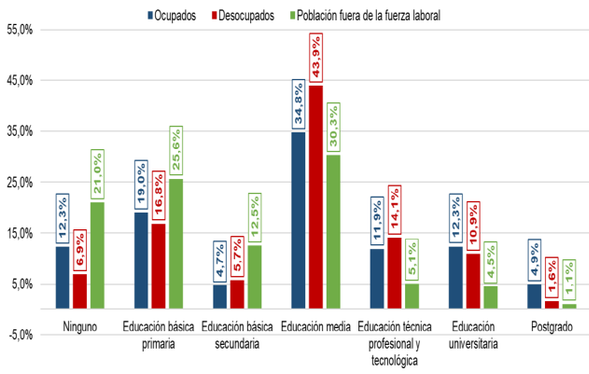
El dato anterior reafirma la conclusión de la inconveniencia del proyecto de ley de reforma laboral, puesto que en un escenario de bajo crecimiento o decrecimiento económico en Colombia, modificar las reglas del modelo laboral, incrementando el costo de contratación laboral formal, implementando modelos inflexibles de contratación, incentivando la conflictividad y la paralización de las operaciones productivas, podría generar la pérdida de los empleos formales que se venían recuperando en el país.

Por otra parte, es importante evidenciar el nivel educativo de la población en edad de trabajar con el fin de identificar donde se concentran los ocupados y cuál es su nivel de escolaridad, ya que este dato determinará en gran medida el tipo de trabajo al cual podrán acceder y el efecto que generará cualquier modificación de las condiciones laborales.

Existe una gran concentración de la población con bajos niveles educativos (Gráfica 4) donde el 70,8% de los ocupados no poseen ningún tipo estudio o alcanzaron solo el nivel de educación media. Esto demuestra un claro panorama de la poca especialización y bajo nivel de valor agregado que le aportan los trabajadores a la dinámica productiva del país de acuerdo con su nivel educativo, un problema creciente y que debería ser de primer orden en la agenda del gobierno actual.

Es por lo anterior que es necesario incentivar la capacitación para el trabajo y revisar con detenimiento la aproximación que la reforma pretende implementar de las modalidades contractuales, como por ejemplo del contrato de aprendizaje, contrato especial encaminado a brindar educación para el trabajo y que el proyecto de ley pretende convertirlo en contrato de trabajo a término fijo, generando un fuerte incremento a los costos de contratación de los aprendices, lo que puede ir en contravía de la intención de brindar a los colombianos preparación práctica para su ingreso al mercado laboral, generando un desincentivo a la contratación efectiva de los aprendices, agudizando la problemática de improductividad país, que de acuerdo a estudios realizados encuentra una de sus causas en la falta de preparación de los colombianos para su inserción en el mercado laboral.

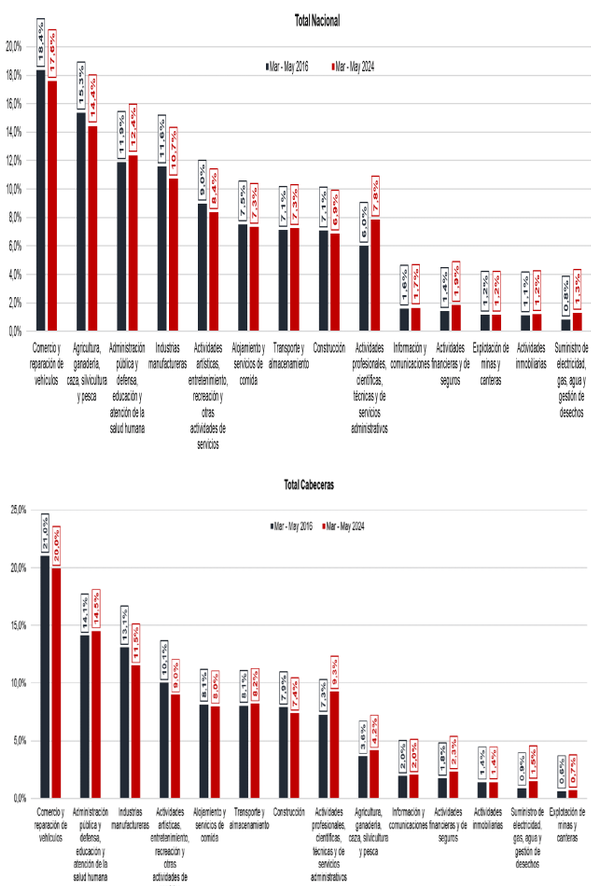
Grafica 4. Población ocupada, desocupada y fuera de la fuerza laboral según último título obtenido.

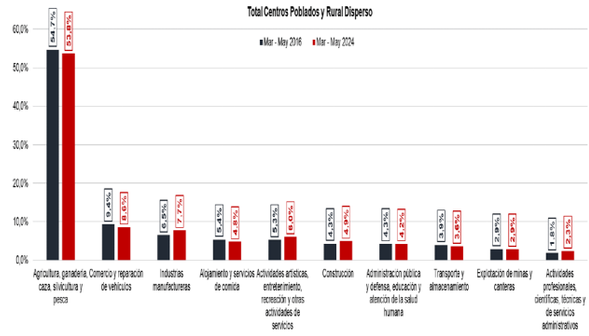


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios - Cifras a 2022.

Frente a este panorama de la oferta laboral, es indispensable observar cómo se encadena esta con la demanda laboral. Es así como las principales ramas de actividad productiva donde se encuentran los ocupados corresponder a comercio y reparación de vehículos; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; industrias manufactureras, administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana. Adicionalmente, del total de ocupados, el 79,3% realizan sus actividades en las cabeceras municipales y ciudades principales y el restante 20,7% en los centros poblados y la ruralidad dispersa. (Gráfica 5).

Gráfica 5. Población ocupada según ramas de actividad CIIU 4 A.C.



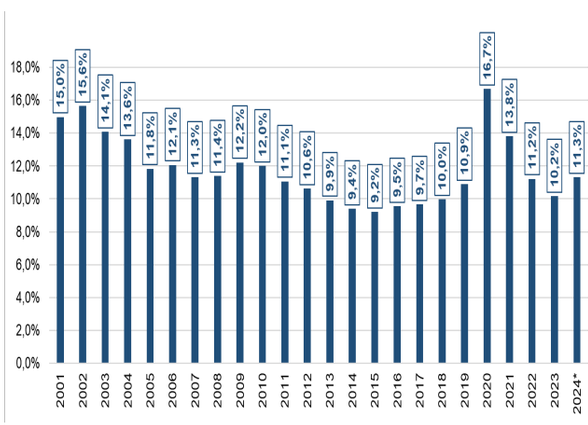


Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios.

A la luz de este panorama de la distribución de ocupados en el país, es indispensable realizar un análisis y caracterización del desempleo nacional. La tasa de desempleo del país en la última década se ubica en un 11%, porcentaje muy por encima del promedio de países de la OCDE. Esto refleja una alta informalidad que prevalece en la economía colombiana y que no ha sido posible disminuir pese a las políticas de formalización, lo cual recrudece la desigualdad entre grupos demográficos específicamente jóvenes y mujeres y los altos costos laborales para pequeñas unidades productivas que limitan la posibilidad de formalización.

A pesar de que la economía colombiana no ha podido recuperarse satisfactoriamente después de la pandemia, los niveles de desempleo han sostenido una tendencia a la baja. Sin embargo, apenas se está llegando a niveles pre pandemia. Para el año 2023 el desempleo en promedio se ubicó en 10,2% mientras que para el promedio enero-mayo de 2024 llegó a un 11,3%. (Gráfica 6).

Gráfica 6. Desempleo - Promedio anual



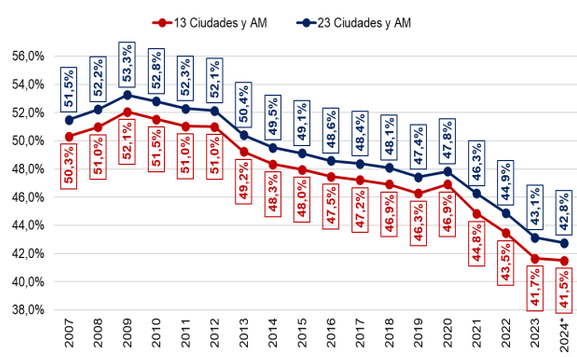
Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios - *promedio enero-mayo.

Frente a esta alta tasa de desempleo que presenta Colombia, es importante observar el comportamiento de la informalidad como se mencionaba anteriormente, ya que alrededor del 50% de los ocupados son informales lo cual evidencia el problema más grave del mercado laboral colombiano, siendo importante plantear el interrogante si el proyecto de ley de reforma laboral

respecto del cual se rinde la presente ponencia soluciona o tiene la potencialidad de agudizar el problema de informalidad en el país (Gráfica 7).

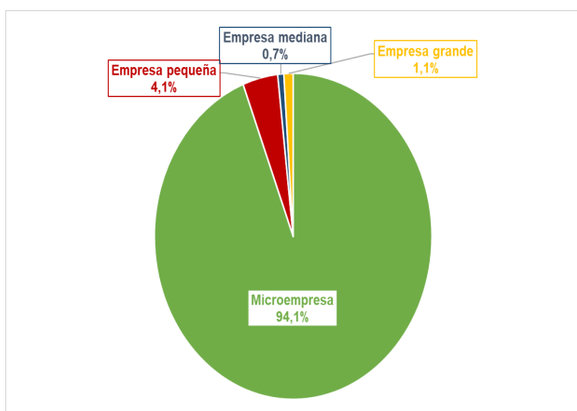
Colombia históricamente ha presentado una alta informalidad producto de una estructura productiva donde predominan las MiPymes que en su gran mayoría son informales y que cuentan con máximo 4 o 5 trabajadores. Estas Pequeñas y medianas empresas generalmente no encuentran condiciones para formalizarse debido a los altos costos laborales e impuestos que pondrían en riesgo su viabilidad financiera, así como la sostenibilidad en el mercado, por lo que es claro que con la reforma laboral se está discutiendo también la supervivencia de empresas que conforman la mayor parte del aparato productivo del país. Es así como de los ocupados informales, el 94,2% trabaja en una microempresa, lo que muestra donde se encuentran los verdaderos retos que debería solucionar un nuevo régimen laboral, el cual debería estar encaminado a políticas que incentiven la formalización del pequeño empresariado y la generación de empleo formal y de calidad, lo anterior en la búsqueda de garantizar un ecosistema empresarial que estimule la formalización (Gráfica 8).

Gráfica 7. Informalidad (Promedio anual trimestre corrido)



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios - Cálculos propios - *promedio enero-mayo.

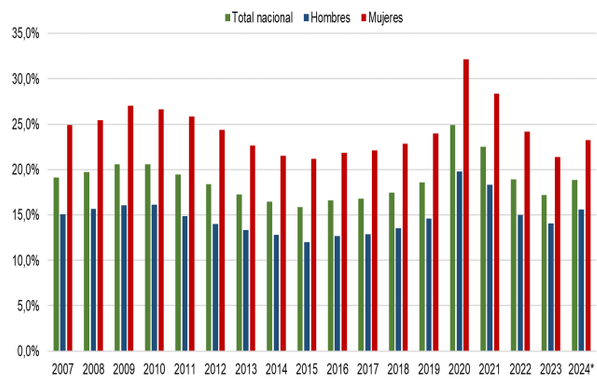
Gráfica 8. Población ocupada informal según tamaño de empresa



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios

Aunado a este problema de informalidad, se encuentra el alto desempleo de los jóvenes como se mencionaba anteriormente. De acuerdo con la última cifra disponible de 2024, para este grupo poblacional el desempleo se ubicó en 17,9%, un 7,6% por encima a la cifra nacional de desempleo. Pero la situación es aún más preocupante al observar el comportamiento del desempleo en mujeres jóvenes, el cual se ubica en 21,7%, evidenciando como se ha observado a través de esta caracterización las condiciones adversas a las que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral, razón por la cual incrementar costos de contratación de los precitados grupos poblacionales únicamente genera barreras restrictivas de ingreso en el mercado laboral, potencializando en este grupo la agudización de los problemas de desempleo e informalidad.

Gráfica 9. Desempleo Juvenil - Promedio anual



Fuente: DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares – Cálculos propios - *promedio ene-may.

Ante este adverso panorama laboral y con un trabajo formal que apenas está terminando de recuperarse de los efectos negativos de la pandemia, las políticas laborales que se lleguen a implementar deben estar encaminadas al apoyo a la formalización de las MiPymes, la garantía de acceso al primer empleo para los jóvenes y una política orientada a generar mayores puestos de trabajo en búsqueda de reducir la informalidad creciente de nuestro país.

Así las cosas, revisando el marco estadístico y conceptual del mercado laboral en Colombia, y a manera de conclusión previa, se puede evidenciar que el proyecto de ley de reforma laboral presentado por el Gobierno nacional no tiene en cuenta la realidad de Colombia en materia de empleo, generando a través de su propuesta normativa un impedimento directo para que el país solucione los problemas de informalidad y desempleo.

2. Impacto general de la Reforma Laboral y análisis por temáticas.

El Gobierno nacional y la ministra del trabajo Gloria Inés Ramírez Ríos de forma reiterada han reconocido ante medios de comunicación, que la reforma laboral radicada por primera vez el 16 de marzo de 2023 (proyecto de ley archivado) y nuevamente radicada el 24 de agosto de 2023 en el Congreso de la República (sin que exista prueba

de que este segundo proyecto de ley haya sido discutido y analizado en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales de Colombia), no tiene como objetivo la creación de empleo, ni la disminución de la informalidad, puesto que es una reforma pensada en modificar las condiciones laborales de personas que ya tiene un contrato de trabajo y en otorgarle prerrogativas a ciertas organizaciones sindicales. Así las cosas, las declaraciones y actuaciones del gobierno nacional, en cabeza de la ministra de trabajo Ramírez Ríos, evidencia que la reforma laboral que solicitamos se archive no va a solucionar los problemas laborales estructurales del país, como lo son el desempleo y la informalidad.

En el contexto planteado, consideramos pertinente precisar que, en la actualidad, los trabajadores formales representan apenas el 25,5%[2] del total de la población en edad de trabajar, lo que permite evidenciar que esta reforma desconoce las condiciones actuales del mercado laboral, así como el contexto económico y social del país, lo que resulta más grave si se toma en consideración el estancamiento de la economía colombiana en los últimos trimestres.

Según la consultora Ernst & Young (EY), la reforma que se discute genera un incremento considerable de los costos de contratación laboral formal, rigidez en la terminación de los contratos de trabajo e incremento infundado en la tabla indemnizatoria por terminación del contrato de trabajo, cambios estructurales en los esquemas de contratación de empresas de servicios temporales y contratistas independientes, escenario en el que inevitablemente se destruirá empleo formal.

Como se demostró en la ponencia para primer debate, el 38,8%[3] de los trabajadores formales, que trabajan en pequeñas y micro empresas, serán los principales afectados por las medidas que pretende implementar el articulado de la reforma laboral presentada por el Gobierno nacional, especialmente los encaminado a incrementar los costos de la contratación laboral formal. Es importante recordar, que es en las pequeñas unidades empresariales en que se concentra la fuerza laboral del país y por tanto resulta relevante la protección de las mismas. De acuerdo con la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas ACOPI, el tejido empresarial de Colombia está compuesto por 95,6% de micro empresas, 3,7% de pequeñas empresas, 0,6% de medianas empresas y 0,1% de grandes empresas, siendo las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas las que proveen alrededor del 80% del empleo en el país.

Sumado a lo anterior, las condiciones económicas actuales son adversas para la estabilidad empresarial. Los niveles de inflación, las altas tasas de interés, una tasa de cambio que se mantiene por encima de los 4.000 pesos por dólar, que ha encarecido considerablemente los insumos, así como el estancamiento económico que vive el país, evidencia un panorama poco alentador para la inversión y la generación de empleo formal.

Diversos estudios, como los presentados en el aparte de conceptos contenido en la ponencia para primer debate, han reconocido el impacto negativo que tiene la reforma laboral, no solo al destruir el trabajo formal existente, sino adicionalmente como generadora de barreras infranqueables para la formalización y creación de nuevos puestos de trabajo. Según Fedesarrollo[4], la reforma laboral con su propuesta de aumento de la tabla de indemnización por despido sin justa causa (costos no salariales) genera un incremento de aproximadamente el 4% en los costos laborales, que incrementaría la informalidad en 2,1 puntos porcentuales equivales a la pérdida de cuatrocientos sesenta mil (460.000) empleos formales.

En línea con lo anterior, Fedesarrollo realizó un ejercicio de simulación del impacto a nivel microeconómico arrojando como resultado un aumento de 18,6% de los costos laborales, como consecuencia de las medidas establecidas en la reforma.

Por otra parte, el Banco de la República en su reporte de estabilidad laboral del mes de abril de 2023 denominado "*Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral*" realizó una estimación de los costos laborales cuantificables y no cuantificables del proyecto de reforma laboral presentado en el mes de marzo de 2023. Sin perjuicio de lo anterior, el estudio al que se hace referencia tiene aplicabilidad en el marco del segundo proyecto de ley de reforma laboral radicado el día 24 de agosto de 2023, puesto que entre los dos proyectos existe concordancia temática respecto al incremento de los costos asociados a la contratación laboral, por lo que el siguiente gráfico deberá entenderse aplicable a las temáticas ahí relacionadas:

Costos cuantificables				
Artículos	Tema	Costo como porcentaje de masa salarial		
		Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
A. Costo laboral sobre componente salarial				
16, 17 y 20	Trabajo diurno y nocturno, duración jornada laboral y recargos dominical y festivo	2,40	3,40	4,80
12 y 15	Contratistas independientes y por prestación de servicios	0,00	2,30	4,60
21	Remuneración de aprendices	0,24	0,45	0,66
70	Ajustes salariales para trabajadores por encima de 1 SMLMV	0,29	0,29	0,29
24	Seguridad social en plataformas digitales de reparto	0,25	0,25	0,25
60	Eliminación de contratos sindicales	0,02	0,04	0,06
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	3,20	6,73	10,66
	Total en billones de pesos	6,40	13,46	21,32
B. Costo laboral sobre indemnizaciones				
8	Indemnización por despido	1,15	1,59	1,94
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	1,15	1,59	1,94
	Total en billones de pesos	2,30	3,18	3,88
Costos no cuantificables				
Artículos	Tema			
13 y 14	Tercerización laboral			
59	Prohibición de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados			
30	Creación del jornal diario agropecuario y contrato indefinido a partir de 27 semanas			
39	Protección de empleados ante procesos de descarbonización			

Nota: estas mediciones toman como referencia el mercado laboral observado en el año 2022, y asumen que no hay cambios en la demanda laboral por efecto de la reforma.
Fuente: cálculos propios

Fuente: Banco de la República - Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral.

[2] DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares. - Cálculos propios.

[3] DANE - Gran Encuesta Integrada de Hogares - Cálculos propios.

[4] FEDESAROLLO - análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional - Luis Fernando Mejía - marzo 30 de 2023.

Según los datos presentados, entre el costo laboral sobre el componente salarial y las indemnizaciones por despido injusto, en un escenario de impacto moderado, el costo de la reforma ascendería a 16,64 billones de pesos, sin considerar los no cuantificables, los cuales tienen un impacto considerable en especial respecto de la tercerización laboral, tal como se ha analizado en otros capítulos del presente documento.

Adicionalmente, en línea con las estimaciones de Fedesarollo, y tal como antes lo comentamos, el Banco de la República afirma que se podría dar una pérdida de alrededor de 454 mil empleos formales, tal como se muestra a continuación:

Aumentos en los costos laborales salariales			
Estudio	Impacto en la tasa de formalidad (TF; en pp). Reducción del 13,5 % en los costos de nómina	Impacto proporcional sobre la TF (escenario medio)	Pérdida de empleos formales (escenario medio)
1.Villar y Fernández (2017) [a]	4,80	-2,39	527.177
2. Antón (2014) [b]	3,55	-1,77	389.892
3. Morales y Medina (2017) Largo Plazo [c]	2,92	-1,45	320.184
4. Bernal, Eslava, Melendez, Pinzón (2017) [d]	1,38	-0,69	152.052
5. Kugler, Kugler, y Herrera (2017) GEIH [e]	6,80	-3,39	746.835
6. Garlati-Bertoldi (2020) [f]	5,37	-2,68	589.414
Min/máx. (promedio)	1,38/6,80 (4,14)	-0,69/-3,39 (-2,06)	152m/746m (454m)

Notas: Las elasticidades de la primera columna se encuentran en las secciones y los estudios que se especifican a continuación.
[a] Introducción (Villar y Fernández, 2017: 128).
[b] Conclusiones (Antón, 2014: 19).
[c] Morales y Medina (2017: 119) reportan un efecto de largo plazo de un incremento de 603.000 empleos formales; esto se expresa en términos de la tasa de formalidad, usando la siguiente fórmula: $r = (f') / (i+f)$. Los autores encuentran un incremento de 2,92 pp en la tasa de formalidad.
[d] El impacto en la tasa de formalidad es calculado con base en Bernal *et al.* (2017: 44), que señalan un incremento porcentual de 4,3 en el empleo formal; esto se expresa en términos de la tasa de formalidad, usando la siguiente fórmula: $r = (f') / (i+f)$.
[e] Introducción (Kugler *et al.*, 2017: 6).
[f] Estimaciones econométricas. Resultados basados en secciones transversales repetidas. Estimaciones de regresión DID (Garlati-Bertoldi, 2020: 176; Tabla 5).
Fuente: cálculos propios.

Según la bitácora económica de Fenalco del mes de mayo de 2024, en la que se les preguntó a sus agremiados: *¿Cuáles serían sus acciones frente a la aprobación de la Reforma Laboral?*, las respuestas fueron las siguientes:

A pesar de las modificaciones y nuevos artículos aprobados en el primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, preocupa que, de aprobarse la reforma planteada, se afectaría la competitividad laboral del país y se impactaría desfavorablemente el atractivo de inversión, puesto que Colombia quedaría con una de las jornadas nocturnas más amplia en extensión de horas y con una de las tablas indemnizatorias por despido sin justa causa más costosas de la región.

Con un panorama económico adverso y con riesgos significativos para el mercado laboral que verá destruido el trabajo formal por el incremento de los costos de contratación laboral formal, encontramos adicionalmente que el proyecto de ley pretende establecer modelos laborales inflexibles y rígidos desde la concepción de la tipología de los contratos de trabajo y la intención de marchitar esquemas de contratación como el de las empresas de servicios temporales y los contratistas independientes, grandes generadores de empleo formal y dinamizadores de la economía del país. Adicionalmente, la reforma laboral, incluso después de superado el primer debate, busca implantar en Colombia un modelo de estabilidad laboral absoluta, generando mecanismos complejos para tramitar los procedimientos disciplinarios en el marco de un contrato de trabajo y encareciendo la tabla de indemnizaciones por terminación del contrato de trabajo sin justa causa, concepción distorsionada de la estabilidad laboral que generará un incremento de la conflictividad laboral judicial y administrativa, sin que se tenga la arquitectura institucional para atender esta conflictividad.

En este sentido, se debe concluir con certeza que el proyecto de ley de reforma laboral presentado por el Gobierno nacional genera inseguridad jurídica, mayor conflictividad y litigiosidad laboral, disminuyendo de forma preocupante la competitividad de Colombia frente a nuestros pares de la región, siendo importante además señalar que el incremento de los costos de contratación laboral, directamente implica un incremento del costo de operación y de los bienes y servicios finales, existiendo la posibilidad que este incremento de costos se traslade al consumidor final, agudizando de esta forma el problema de inflación e incrementando el costo de vida en perjuicio de los colombianos, debiendo concluirse que esta reforma no constituye una solución a los verdaderos problemas del mercado laboral colombiano.

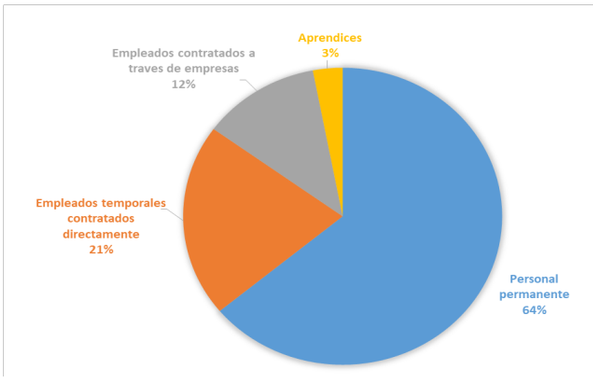
2.1 Análisis por temáticas

Frente a un diagnóstico tan desolador para los trabajadores colombianos, se abordará el análisis por temática y las implicaciones de cada una de estas. El análisis de la reforma laboral se dividirá en tres (3) grandes grupos donde se abordar diferentes puntos a tener en cuenta. Estos tres (3) grupos son: estructura en la contratación (3.2), temas individuales (3.3) y normas relativas al derecho colectivo de trabajo (3.4)

2.2 Estructura en la contratación

Según Fenalco[5] la estructura de contratación del personal de las empresas está distribuido de la siguiente forma:

[5] Rueda de prensa Casa Fenalco - 2 de marzo de 2023 - Proyecto de Reforma Laboral.



Fuente: Encuesta Fenalco – Cálculos propios

Lo anterior evidencia la necesidad de analizar con cautela la estructuración de las tipologías de contratos de trabajo, puesto que desconocer que el modelo de los esquemas laborales se definen de acuerdo a las necesidades operativas y comerciales de las empresas, buscando que el único tipo de contrato de trabajo que utilicen las compañías sea el contrato a término indefinido, acarrearía una destrucción significativa de trabajo formal, generaría aún más barreras para el proceso de formalización y desconocería el principio de autonomía de la voluntad contractual del trabajador y empleador para determinar el modelo de contrato de trabajo pertinente para cada caso.

2.2.1 Estructuras de contratación laboral bajo una falsa premisa de estabilidad laboral

Si bien la estabilidad laboral es un principio del derecho del trabajo, la misma no significa *per se* que el trabajador se quedé a perpetuidad en un cargo. Por el contrario, la estabilidad laboral debe entenderse como la expectativa de mantener vigente el contrato de trabajo, cuando persistan las causas que dieron origen a la vinculación laboral, cuando no existan incumplimientos de las obligaciones y deberes del trabajador, teniendo el empleador el derecho y la facultar de terminar el contrato de trabajo con el pago de las indemnizaciones correspondientes, que constituyen una reparación de los perjuicios causados al trabajador con el despido. Un entendimiento contrario del principio de estabilidad laboral, así como la búsqueda directa o indirecta de implementar una estabilidad laboral absoluta, podría afectar la generación de nuevos empleos formales.

En consecuencia, en el marco de la libertad de empresa y de la autonomía de la voluntad de las partes, el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo faculta al empleador a romper el vínculo laboral con su trabajador, sin la necesidad de que exista una justa causa, siempre y cuando se reconozca y pague la indemnización correspondiente, que reiteramos constituye una reparación de los perjuicios causados como consecuencia de la terminación del contrato de trabajo.

En este sentido, la estabilidad laboral representa una serie de condiciones y reglas que brindan seguridad jurídica tanto para el trabajador, como para el empleador y que tienen una repercusión en la productividad de la empresa.

A pesar de las garantías ya existentes para las partes del contrato de trabajo, la búsqueda de un escenario de inamovilidad laboral en el proyecto de ley, a través del incremento infundado de la tabla indemnizatoria por terminación del contrato de trabajo sin justa causa, distorsiona el concepto de estabilidad laboral y desincentiva el mantenimiento en el tiempo de la vigencia de los contratos de trabajo, puesto que entre mayor sea la antigüedad mayor es el incremento que el proyecto de ley de reforma laboral le imprime a la tabla indemnizatoria a la que hemos hecho referencia.

En esta misma línea argumentativa se debe advertir la intención inicial del proyecto de ley de implementar en Colombia el modelo de una estabilidad laboral absoluta a través de la creación de presunciones de presunto despido discriminatorio, las cuales fueron eliminados en primer debate.

En este orden de ideas, es importante señalar que si bien existen situaciones específicas y particulares en las cuales se puede aplicar un concepto de estabilidad laboral reforzada, esto no puede confundirse con un concepto de estabilidad laboral absoluta o inamovilidad en el trabajo, puesto que este planteamiento generaría una pérdida total de flexibilidad en la toma de decisiones respecto a la terminación del contrato de trabajo por parte del empleador.

En este sentido, para entender la errónea aproximación que el proyecto de ley tiene respecto a la *"estabilidad laboral"*, resulta necesario analizar los siguientes aspectos generadores de un impacto adverso en la estructura laboral del país, que adicionalmente incrementan la conflictividad laboral:

1. Imposición normativa del contrato de trabajo a término indefinido como regla general de contratación laboral, desconociendo el principio de autonomía de las partes para acordar la modalidad de contrato de trabajo que regirá su relación laboral, así como el derecho a la libertad de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política que permite a los empleadores determinar su esquema de contratación laboral respetando los derechos de los trabajadores.
2. La generación de limitaciones temporales y técnicas para la suscripción y el mantenimiento de los contratos de trabajo a término fijo y por obra o labor determinada (contratos de trabajo con todas las garantías), lo que tiene la potencialidad de generar un incremento de la conflictividad laboral a nivel judicial y administrativo.

En desarrollo de los anteriores temas, es importante precisar que la imposición del contrato de trabajo a término indefinido como regla general de la contratación laboral, limitando la suscripción de contratos de trabajo a término fijo o por la duración de la obra o labor determinada para tareas de naturaleza temporal y excepcionales en

las compañías, imponiendo requisitos técnicos de especificación de las razones por las cuales se suscribe el contrato de trabajo a término fijo o por obra o labor determinada, vulnera el derecho de las partes de decidir de forma autónoma la modalidad de contrato de trabajo que regirá la relación laboral y el tiempo en que regirá la modalidad del vínculo laboral, impidiendo la aplicación del principio de libre autonomía de voluntad de las partes.

Adicional a lo anterior, es importante señalar que las restricciones previstas en el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional cuando se busque suscribir contratos de trabajo diferentes a los indefinidos vulnera el derecho a la libertad de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, puesto que impone limitaciones a los empleadores para determinar el modelo de contratación laboral que se adecúe a las necesidades particulares del negocio que desarrollen dentro del tejido productivo nacional.

Ahora bien, respecto al desarrollo del principio de estabilidad en el empleo de cara a los contratos de trabajo a término fijo, es importante precisar que esta es una discusión que ya había sido abordada **por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-016 de 1998**, en la cual de manera enfática se expresó que **la estabilidad en el empleo no implica que el contrato de trabajo sea indefinido o infinito**, ni mucho menos, que solo sea a través de este tipo de contrato que se desarrolle el principio de estabilidad laboral.

En relación con lo anterior, la Honorable Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*"(...) En este punto es procedente remitirse a algunos de los pronunciamientos de esta Corporación, en los que ha señalado que **el principio de la estabilidad en el empleo no se opone a la celebración de este tipo de contratos**, en efecto ha dicho la Corte:*

*"**El principio de estabilidad en el empleo no se opone a la celebración de contratos a término definido. Las relaciones laborales no son perennes o indefinidas, pues tanto el empleador como el trabajador, en las condiciones previstas en la ley y en el contrato tienen libertad para ponerles fin**. **La estabilidad, por lo tanto, no se refiere a la duración infinita del contrato de trabajo, de modo que aquélla se torne en absoluta, sino que, como lo ha entendido la doctrina y la jurisprudencia, ella sugiere la idea de continuidad, a lo que dura o se mantiene en el tiempo**. Bajo este entendido, es obvio que el contrato a término fijo responde a la idea de la estabilidad en el empleo, porque aun cuando las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad determinan libremente, acorde con sus intereses, las condiciones de la durabilidad de la relación de trabajo, ésta puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, más aún cuando se da la circunstancia de que subsiste la materia del trabajo y las causas que le dieron origen al contrato. En otros términos, más que la fijación de un espacio de tiempo preciso en la duración inicial de la relación de trabajo, lo relevante es la expectativa cierta y fundada del trabajador de conservar el empleo en cuanto cumpla con sus obligaciones laborales y el interés del empleador, motivado en las necesidades de la empresa, de prolongar o mantener el contrato de trabajo. Por lo tanto, **no es cierto, como lo afirma la demandante que solo el contrato a término indefinido confiere estabilidad en el empleo, pues el patrono tiene siempre la libertad de terminarlo, bien invocando una justa causa o sin esta, pagando una indemnización** (...)" (Corte Constitucional, Sentencia C-588 de 1995, M. P. doctor Antonio Barrera Carbonell)" (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Así las cosas, el tránsito automático de modalidad de contrato de trabajo de término fijo a término indefinido que se pretende implementar, únicamente por el paso del tiempo, o cuando se generen dudas sobre un posible incumplimiento de los requisitos de forma de suscripción del contrato de trabajo, desconoce de plano no solo el acuerdo entre las partes del contrato de trabajo, sino también lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-016 de 1998 a la que se ha hecho referencia, contrariando la interpretación constitucional que al respecto se ha realizado.

2.2.2 Respecto a la regulación de los procedimientos disciplinarios como mecanismo de complejizar la terminación del contrato de trabajo con justa causa e incluso la imposición de otras determinaciones disciplinarias

En el primer debate del proyecto de ley de reforma laboral desarrollado en la Comisión 7ª de la Cámara de Representantes se aprobó el artículo denominado *"Procedimiento para aplicar sanciones o despido con justa causa",* procedimiento en el que se establecen condicionamientos como el asesoramiento externo al trabajador, que desenfoca y descontextualiza el procedimiento disciplinario del marco de la relación laboral y desconoce adicionalmente la existencia de en las compañías de procedimientos disciplinarios pactados en instrumentos colectivos (convenciones colectivas, laudos arbitrales o pactos colectivos) con características diferenciales al que se pretende normar, lo que podría estructurar mayor conflictividad laboral.

En este sentido, ya la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 2014 señaló de forma general los principios que deben aplicarse para salvaguardar el debido proceso disciplinario con las particularidades de cada relación laboral, por lo que se hace innecesario incluir este procedimiento para aplicar sanciones o despido con justa causa en la normatividad laboral colombiana.

2.2.3 Terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa.

Como se mencionó anteriormente, el artículo 64 del Código Sustancial del Trabajo permite al empleador romper el vínculo laboral con su trabajador sin justa

causa, siempre y cuando se reconozca y pague la indemnización correspondiente al trabajador, siendo la indemnización un resarcimiento de los perjuicios causados como consecuencia de la terminación del contrato de trabajo. Así las cosas, la norma antes citada establece una reparación de perjuicios tarifada como consecuencia de la terminación del contrato de trabajo sin justa causa, existiendo la posibilidad de que el trabajador demuestre perjuicios mayores, sistema suficientemente garantista para los trabajadores en Colombia.

Actualmente la indemnización por despido sin justa causa tratándose de contratos de trabajo a término indefinido en los cuales el empleado devenga un salario inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), está definida de la siguiente forma:

- Treinta (30) días de salario por el primer año y veinte (20) días de salario a partir del segundo año y en adelante por cada año laborado de forma completa, y proporcionalmente a la fracción de tiempo laborado inferior a un año.

En el caso de los trabajadores que devengan salarios iguales o superiores a (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), la indemnización está definida en los siguientes términos:

- Veinte (20) días de salario el primer año y quince (15) de salarios a partir del segundo año y en adelante por cada año laborado de forma completa, y proporcionalmente a la fracción de tiempo laborado inferior a un año.

Ahora bien, para indemnizar las terminaciones de los contratos de trabajo cuando se trate de vínculos laborales a término fijo, la indemnización será equivalente a los salarios que faltaren por causarse hasta la fecha del vencimiento del plazo fijo pactado, sin que la indemnización pagada pueda ser inferior al equivalente a quince (15) días de salario. Bajo el mismo esquema antes planteado, la indemnización por despido sin justa causa para los contratos de trabajo por obra o labor determinada será el equivalente a los salarios del tiempo faltante para la culminación de la obra, sin que la indemnización pueda ser inferior al equivalente a quince (15) días de salario.

Las reglas indemnizatorias actuales permiten un esquema distributivo en el que los trabajadores de menores ingresos tienen derecho a un valor mayor de indemnización y viceversa, cuando se trate de contratos de trabajo a término indefinido, así como una regla que contempla el tiempo en el que se tenía previsto la ejecución de un contrato de trabajo a término fijo o por obra o labor contratada.

En el texto aprobado en primer debate, sin ningún tipo de criterio técnico o jurídico, se estructuró una tabla indemnizatoria asociada con la antigüedad laboral y sin tener en cuenta los rangos salariales, generando un incremento importante en la precitada tabla que la pone como de las más costosas de los países de la región.

En este sentido, preocupa el rango referente a los trabajadores que reporten antigüedades de 10 o más años, de donde se pasa de 20 o 15 días de salario por concepto de indemnización por año trabajado y proporcional por fracción de tiempo, a un esquema de 40 días de indemnización por año trabajado adicionales a los 45 iniciales por el primer año de trabajo, razón por la cual, en comparación a la norma actual se incrementa en aproximadamente el 100% el costo de la indemnización para el rango de antigüedad mencionado.

En los contratos a término fijo y por obra o labor determinada se pasó de una indemnización mínima equivalente a quince (15) días de salario (si este rubro fuere mayor al equivalente a los salarios que faltaren por causarse para finiquitar el término pactado o la obra o labor determinada) a una indemnización mínima equivalente a treinta (30) días de salario, esto es, un incremento del 100% en el marco explicado.

Así las cosas, en el escenario de los contratos de trabajo a término indefinido, la tabla indemnizatoria aprobada en primer debate fue la siguiente:

- Para trabajadores que tengan antigüedad hasta de un (1) año, se estipulo una indemnización de cuarenta y cinco (45) días de salario.
- Para trabajadores con antigüedades entre uno (1) a cinco (5) años se estipuló un pago de quince (15) días adicionales de salario por cada año de servicios adicionales al primero y proporcional por fracción, además de los 45 días de salario correspondientes al primer año.
- Para trabajadores con antigüedades entre cinco (5) a diez (10) años se estipuló un pago de veinte (20) días adicionales de salario por cada año de servicios adicionales al primero y proporcional por fracción, además de los 45 días de salario correspondientes al primer año.
- Para trabajadores con antigüedades de diez (10) o más años de servicio, se estipuló un pago de cuarenta (40) días adicionales de salario por cada año de servicios adicionales al primero y proporcional por fracción, además de los 45 días de salario correspondientes al primer año.

La principal consecuencia de esta modificación será el incremento de costos para el reemplazo de personal, lo cual se podría ver reflejado en un desincentivo por parte de las empresas a vincular formalmente a sus trabajadores y al mantenimiento de la antigüedad de los trabajadores en las Compañías, restándole competitividad al país, puesto que las tablas indemnizatorias colombianas quedarían como una de las más costosas de la región.

2.2.6 Tercerización y empresas de servicios temporales

Durante las últimas décadas, el mercado ha sufrido importantes transformaciones en materia de producción y contratación producto del proceso de globalización y las nuevas dinámicas económicas escalonadas fundamentadas en procesos especializados. La subcontratación y la tercerización han sido una de las actividades que no solo han permitido mayor eficiencia a la hora de producir bienes o servicios, sino que además ha incentivado la especialización de distintitos sectores.

Señala Fedesarrollo que la tercerización consiste en la transferencia de ciertas actividades complementarias a un tercero para el desarrollo de la actividad empresarial.

Entre las principales ventajas de la tercerización se encuentran:

- Variaciones en la demanda.
- Especialización de la actividad principal de cada empresa.
- Reducción de costos.

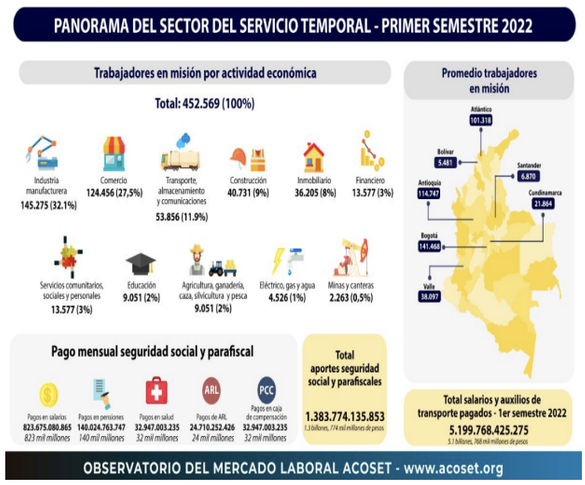
A pesar de estas importantes ventajas, la subcontratación y tercerización han sido objeto de críticas porque algunas empresas, a través de estas figuras, han desdibujado la relación entre empleador y trabajador para eludir la contratación directa en actividades misionales y así evitar el pago de prestaciones y obligaciones laborales de ley.

Ante esta situación, la Organización Internacional del Trabajo y otros actores han elevado la discusión a nivel internacional para reglamentar este tipo de relaciones triangulares y llegar a consensos para clasificar y definir estas prácticas.

Colombia no ha sido ajena a esta realidad y a la luz de las recomendaciones internacionales ha expedido legislación con el ánimo de regular este tipo de esquemas de contratación.

Leyes como la 50 de 1990, la 1429 de 2010 o los Decretos números 4369 y 4588 de 2006 han establecido reglas y condiciones para evitar abusos laborales y regular el suministro de personal a través de las empresas de servicios temporales, siendo importante resaltar que respecto a los contratistas independientes existe igualmente regulación tendiente a establecer las reglas de juego de funcionamiento y ejecución de este esquema de contratación.

Es así como durante las últimas décadas, el sector de la tercerización en Colombia ha permitido a miles de ciudadanos acceder al mercado laboral y superar la condición de informalidad. De acuerdo con cifras de la Asociación Colombiana de Servicios Temporales (ACOSET) en promedio, el sector genera alrededor 1.200.000 contratos laborales formales al año y contribuye con aportes a la seguridad social y parafiscales con $ 1.3 billones de pesos, y $5.1 billones en salarios.[6]



Fuente: Acoset

Adicionalmente, la Asociación Colombiana de BPO (BPrO) señala que la industria de tercerización de servicios proporciona más de 710.000 empleos en Colombia. Mientras el país *perdía 3 millones de empleos y experimentaba una caída de 6,7 por ciento en su PIB en 2020 por cuenta de la pandemia, las empresas multinacionales de contact centers aportaban cerca de 30.000 empleos nuevos y crecían a una tasa cercana al 20 por ciento*.[7]

A pesar de que la regulación ha reducido los abusos laborales por parte de esta herramienta de contratación, el Gobierno nacional de forma equivocada califica estos esquemas de contratación laboral formal (contratistas independientes y empresas de servicios temporales), como mecanismos de precarización laboral, poniendo en riesgo con su aproximación los empleos formales que se derivan de los precitados esquemas.

En este sentido, el articulado aprobado en el primer debate adiciona cuatro parágrafos al artículo 77 de la Ley 50 de 1990 restringiendo el espectro de la celebración de contratos entre una empresa de servicios temporales y la misma empresa usuaria, puesto que la precitada norma regula las causales de contratación con las temporales. Esta situación no solo atenta contra la libertad económica del sector privado, sino que adicionalmente origina inseguridad jurídica, puesto que el proyecto de ley contempla que la licencia de funcionamiento de la Empresa de Servicios Temporales (EST) sea revocada por el Ministerio de Trabajo, cuando a su criterio se incumplan las condiciones de limitación de contratación impuestas a este sector.

Desde el análisis del proyecto de ley, expertos han concluido lo siguiente respecto al esquema de

6 ACOSET. https://www.acoset.org/index.php/noticias/489-600-mil-empleos-formales-en-riesgo

7 Revista Semana. (2022,31,10). **Colombia, líder en tercerización de servicios. Así se mueve el negocio del BPO. Página web:** https://www.semana.com/hablan-las-marcas/articulo/colombia-lider-en-tercerizacion-de-servicios-asi-se-mueve-el-negocio-del-bpo/202211/

contratación de las empresas de servicios temporales (EST):

"(...) Con esto, la figura de las EST prácticamente quedaría reducida a la realización de actividades accidentales, ocasionales y transitorias, y frente a la "prestación de servicios" que prevé el último aparte del artículo 77, se haría necesario realizar un estudio casuístico para identificar si en estos servicios se encuentra presente o no esta condición de la permanencia.[8]

Así las cosas, la regulación que el proyecto de ley pretende hacer del esquema de contratación de las empresas de servicios temporales (EST) pone en riesgo 452 mil empleos formales y la permanencia de un sector que le aporta a la economía de Colombia 5,1 billones de pesos en temas laborales, escenario difícil ante el estancamiento económico actual del país.

Así las cosas, las disposiciones del proyecto de ley de reforma laboral trasgreden de forma grave los derechos constitucionales a la libertad económica e iniciativa privada de que trata el artículo 333 de la Constitución Política, puesto que impone sendas restricciones a los empleadores, llegando incluso a presumir la mala fe en el escenario de la suscripción de los contratos con EST y contratistas independientes, ignorando la presunción de buena fe constitucionalmente establecida en el artículo 83 de la Constitución Política.

Adicionalmente, este artículo no solo pondría en riesgo los 452 mil trabajadores en misión como antes lo señalamos, sino que además representaría una grave disminución de los aportes de seguridad social y, parafiscales. En cuanto a las compañías de BPO como los call centers, simplemente las multinacionales preferirían contratar personal de otro país.

Señaló Ana Catherine Bernate de ACOSET en la Comisión Accidental para las MiPymes el Emprendimiento y la Productividad realizada el 18 de mayo de 2022 que el proyecto de ley está excluyendo un gremio importante para la reforma, no puede hablarse de precarización e ilegalidad con las empresas de servicios temporales donde 600 mil trabajadores y sus familias dependen de este gremio, ataca la tercerización laboral que es legal en el país y no atiende los problemas reales del país como la informalidad.

2.2.7 Automatización

Las grandes transformaciones de la humanidad cada vez toman menos tiempo. Mientras la revolución industrial tardó más de un siglo en consolidarse, en menos de diez años la inteligencia artificial permeó las pantallas de los celulares. Colombia se enfrenta a un mundo que está transformando a diario no solo la economía y la industria, sino también las costumbres de consumo e interrelaciones humanas. Este vertiginoso cambio se pudo evidenciar durante la pandemia producto del COVID-19, en donde muchos sectores y empresas quebraron ante la falta de herramientas para responder a una nueva realidad económica. Es por esto que la educación/capacitación e innovación hacen parte de los retos que tiene Colombia por delante para adaptarse y afrontar las trasformaciones económicas y productivas a nivel mundial.

Señala el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que la innovación y el emprendimiento son elementos necesarios para superar los enormes retos en materia económica y de competitividad en América Latina.

Hemos pasado de librerías a la mayor plataforma de venta online (Amazon); de salas de cine a la televisión on demand (Netflix o Youtube); de agendas de contactos a la mayor red social del mundo (Facebook); de taxis a red de transportes privados (Uber) o de hoteles a proveedores particulares de alojamiento (Airbnb). Estas herramientas tienen algo en común: la inmediatez que le ofrece a sus usuarios con un solo clic desde el móvil. Y sus creadores; la capacidad de innovar y emprender iniciativas que mejoren la calidad de vida del hombre. [9]

Sin lugar a duda, estas nuevas dinámicas económicas deben adoptarse al modelo laboral colombiano, generando la protección adecuada a los trabajadores, sin que esto vaya en contra de los procesos de automatización. Sin embargo, es una realidad que el país no puede desconocer y por el contario requiere tomar las medidas pertinentes para poder incorporar a los trabajadores en este nuevo mercado.

El texto aprobado en primer debate de la reforma laboral en su artículo 60 se refiere a la amenaza y destrucción de la mano de obra humana y el trabajo intelectual por cuenta del reemplazo de máquinas, robots, computadoras y desarrollos tecnológicos. En tal sentido, el artículo indica que las empresas que quisieran iniciar procesos de modernización o automatización tendrían que consultarlo previamente con las organizaciones sindicales existentes.

Si bien hay que proteger la mano de obra humana en el país, este artículo atentaba contra la libertad empresarial del sector privado y adicionalmente desincentivaba cualquier proceso de innovación ya que ante la imposibilidad de reubicar a los empleados en un proceso de automatización, el empleador debía solicitar autorización al Ministerio del Trabajo, lo anterior a pesar de que la legislación laboral actual ya contempla las reglas de juego en caso de estructuración de despidos colectivos, situación que no se da en todos los procesos de automatización, por lo que se estaba generando una nueva carga que resultaba totalmente anacrónica en el mercado laboral actual, afectando el atractivo de inversión de Colombia.

8 Ibíd.

9 CAF (2018,06,13). La innovación es fundamental para aumentar la productividad. Página web: https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2018/06/la-innovacion-es-fundamental-para-aumentar-la-productividad/

En este punto, se considera de la mayor relevancia la protección de la mano de obra humana, ante los avances tecnológicos, un preaviso de seis meses antes del inicio de la automatización impide que el trabajador pueda pretender alegar una situación sobreviniente futura que pretenda obstaculizar el proceso de reconversión laboral o una eventual terminación del contrato derivada del proceso de automatización.

Consecuentemente, la penalización atribuía un carácter de culpabilidad a cualquier empresa que quisiera adelantar procesos de modernización, golpeando la productividad y la posibilidad de enfrentar las nuevas demandas del mercado global.

Tras la discusión en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el artículo se mantiene la consulta previa a las organizaciones sindicales de las empresas.

Adicionalmente se estableció que para los procesos de automatización que impacten a diez (10) o menos empleos, no será obligatorio el previo aviso ni la participación en planes de reconversión laboral con término de antelación de seis (6) meses y podrá realizarse en cualquier tiempo. En el caso de los despidos colectivos, el empleador deberá solicitar autorización al Ministerio del Trabajo.

Se mantiene que los empleados sean priorizados en una ruta de capacitación y reubicación laboral al interior de la empresa en los puestos de trabajo y de no ser procedente la reubicación laboral, el empleado tendrá derecho al reconocimiento de una indemnización de ley por despido sin justa causa y a integrar una lista de trabajadores que tendrán derecho a ser contratados de manera preferente por la empresa dentro del año siguiente a su retiro.

2.2.9 Plataformas digitales

Resulta imposible desconocer el impacto que las plataformas digitales han tenido en la vida y economía de los colombianos. Ante la falta de regulación jurídica para estas plataformas inspiradas en el modelo de la economía colaborativa, esta herramienta se ha convertido en la principal fuente de recursos de miles de personas. Como se mencionó anteriormente, estas plataformas no solo representaron una oportunidad de supervivencia para millones de familias durante la pandemia, sino que además permitió a muchas empresas y negocios tradicionales adentrarse en las nuevas dinámicas del mercado.

De acuerdo con una investigación de Fedesarrollo publicada en septiembre de 2021, se estimó que después de la pandemia las plataformas digitales de mensajería, domicilios y movilidad generaron oportunidades de ingresos para cerca de 150 mil colaboradores, que constituyen el 0,7% de la población ocupada del país.[10]

En cuanto a los ingresos de las personas que trabajan en las plataformas de mensajería y domicilios, el estudio reveló que generan un ingreso mensual de 867 mil pesos colombianos en jornadas promedio de 35 horas semanales. En cuanto a las personas con aplicaciones de movilidad, ésta cifra correspondió a 1.28 millones mensuales en jornadas de 43 horas semanales.

Otro dato importante de esta encuesta es que el 77% de las personas que trabajan en estas plataformas se siente satisfecha laboralmente y el 60% experimenta una sensación de estabilidad laboral.

En el mismo sentido Alianza Inn, gremio de aplicaciones e innovación que agrupa a aplicaciones tales como Cabify, Cornershop, DidiFood, Pibox y Rappi entre otros, en estudio realizado a propósito de este proyecto de ley arrojó los siguientes datos:

- Hay 120 mil repartidores que trabajan por medio de estas aplicaciones.
- Representan el 0,2% del PIB
- Estas aplicaciones tienen 2,5 millones de usuarios
- Hay 75.000 comercios que venden a través de sus apps.

Frente a los repartidores y sus condiciones laborales ellos mismos expresan que:

- Son trabajadores independientes
- Se conectan y desconectan cuando así lo quieren
- Deciden que pedidos tomar y que pedidos no tomar
- Suelen trabajar en más de una app a la vez
- Valoran especialmente, la libertad de organizar su tiempo

Y en cifras:

- El 38% de los repartidores tienen la libertad del tiempo como principal motivación para trabajar por estos medios. En el caso de las mujeres es el 42%[11]
- El 89% de los repartidores califica con “9” o “10” la importancia de disponer de su propio tiempo en una escala de 0-10[12]

Ahora bien, El Ministerio del Trabajo en el texto de reforma laboral cita a CSA en donde afirman:

“La digitalización, la automatización, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, entre otras innovaciones asociadas, afectan principalmente al conjunto de la clase trabajadora. Tal como están planteadas, vienen a reforzar sesgos clasistas y raciales preexistentes, como también

[10] Fedesarrollo - Plataformas digitales y contribuciones a seguridad social. El caso de Colombia antes y después de la pandemia.

[11] Alianza Inn (2023) Reforma Laboral y Repartidores. Presentación: Contexto, Impacto y Propuesta. (Fedesarrollo 2021)

[12] AlianzaIn Inn (2023) Reforma Laboral y Repartidores. Presentación: Contexto, Impacto y Propuesta. (BID 2022)

las tendencias a la precarización y al deterioro de las condiciones de vida y trabajo. El modelo de negocios que traen como novedad las plataformas digitales (apps) perfecciona los instrumentos de las empresas para obtener mayores beneficios y evadir sus responsabilidades fiscales y como empleadores. Este modelo hoy nos propone una precarización 4.0, un empleo sin seguridad social, sin salario mínimo ni negociación colectiva, sin jornada laboral definida, en fin, sin sindicato".

Ahora bien, aún siguen las preocupaciones con el hecho de imponer la naturaleza laboral al trabajo realizado a través de plataformas digitales de reparto, por sí sola implica una restricción al derecho de la libertad de oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, en la medida en que descarta la posibilidad que este trabajo pueda ser realizado por el repartidor en forma independiente.

Esto, sumado a los recargos nocturnos planteados en esta reforma, acabaría con este modelo generador de ingresos a los colombianos que no se han podido vincular mediante un contrato de trabajo tradicional y tendría efectos devastadores en la capacidad de contratación de estas empresas. El actual modelo permite a las personas que trabajan en este tipo de plataformas trabajar de manera inmediata y en varias empresas a la vez.

Actualmente, cualquier persona a través de su teléfono celular puede inscribirse y empezar a trabajar de manera inmediata, bajo el esquema de un contrato de prestación de servicios, la vinculación y la percepción de ingresos se extendería en tiempo. Consecuentemente, las compañías no tendrían la capacidad de absorber los 150 mil repartidores que actualmente se benefician de este tipo de aplicaciones, sino que tendrían que reducir el personal contratado. Señala el CEO de Rappi que "*de 150.000 personas que han recibido ingresos de la compañía en los últimos seis meses, solo 10.000 a 15.000 personas quedarían con oportunidades*".

Si bien se considera que se deben mejorar las condiciones actuales en materia de riesgos y de seguridad social de las personas que trabajan con las plataformas digitales, es pertinente cuidar esos trabajos y no reducirlos a su mínima expresión. Si bien es evidente un avance en relación al primer proyecto no existe certeza del real impacto de estas nuevas medidas en el número de trabajos que se verán afectados.

Vale la pena recordar el caso español en donde a través de la Ley Rider, el gobierno exigió la inclusión en su nómina de todos los empleados de las plataformas digitales de reparto lo cual dio como resultado el cierre de varias empresas de este tipo y el despido miles de repartidores. Si bien es necesaria la formalización y la garantía de seguridad social para los trabajadores no se puede hacer aún más rígido el mercado laboral actual sin generar alternativas reales de trabajo a todas aquellas personas que quedaran fuera de las plataformas y que mal o bien en la actualidad cuentan con un trabajo y una oportunidad laboral.

Según el estudio mencionado previamente realizado por Alianza Inn los impactos de la propuesta se podrían traducir en la pérdida o destrucción de ochenta mil (80.000) de los ciento veinte mil (120.000) trabajos existentes en referencia al primer proyecto radicado y que podría disminuir con las modificaciones incorporadas en el nuevo proyecto, pero es evidente que existe aún un riesgo muy alto de pérdidas de trabajos con la redacción actual. Además, es importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- Quitarle el atractivo a esta actividad económica y laboral, porque se perdería la libertad horaria elemento que es especialmente valorado por los repartidores.
- La mayoría de repartidores, generarían menores ingresos.
- El mercado no tiene la capacidad para convertir 120.000 repartidores independientes en 120.000 empleados.
- Más de 75.000 comercios se verían gravemente perjudicados, la gran mayoría MIPYMES.
- El comercio perdería cera de $1 billón en ventas cada año.

2.2.10 Contrato de aprendizaje

El SENA como institución educativa ha jugado un papel muy importante en la educación de los colombianos. Esta ha permitido a una proporción importante de la población especialmente de bajos ingresos y de zonas dispersas del país acceder a la educación técnica profesional, lo que aporta significativamente a la superación de la pobreza en las poblaciones más vulnerables y la incorporación al mundo laboral desde un trabajo formal.

Bajo la Ley 119 de 1994 se dio la reestructuración del SENA y se le incorporaron funciones para el seguimiento del cumplimiento de las cuotas de aprendizaje por parte de las empresas. Posteriormente con la expedición de la Ley 789 de 2002, se estableció la obligación para empresas privadas y algunas públicas de contratar aprendices y así darle mayores responsabilidades al SENA en el proceso de contratación de sus egresados. Finalmente, con el Decreto número 1338 de 2018 se impusieron algunas obligaciones adicionales al SENA para la vigilancia y control de la contratación voluntaria de aprendices e intentar ejercer una verdadera vigilancia al proceso de inserción laboral de los estudiantes.

Actualmente, las empresas deben contar con un aprendiz por cada veinte trabajadores y uno adicional por fracción de diez o superior y las empresas que tengan entre quince y veinte trabajadores estarán obligadas a contratar un aprendiz. Para las empresas con menos de 15 trabajadores la contratación de estos aprendices es opcional. Ahora bien, si la empresa no quiere contratar a los mismos tiene la opción de monetizar esta cuota de aprendices lo cual consiste

en pagarle al SENA una suma mensual equivalente a multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente.

Modificar la forma del contrato de aprendizaje lo único que genera es mayor precarización en el mercado laboral y desconocimiento de uno de los problemas que más afectan la productividad país, como lo es la falta de capacitación de las personas para su ingreso al mercado laboral. El contrato de aprendizaje ha permitido la vinculación laboral de una proporción considerable de los estudiantes de estas carreras técnicas y tecnológicas del SENA y modificar esta relación como aprendices a una vinculación laboral directa como empleado, desvirtúa la condición de aprendiz y desincentiva la contratación de los mismos ya que será más fácil para las empresas pagar la cuota de monetización correspondiente y no contratar a estas personas.

De igual manera, dejamos por fuera del mercado laboral y le cerramos la oportunidad a estos jóvenes dejándolos sin alternativas laborales formales. No es cierto que el mercado laboral vaya a absorber en contrataciones directas a todos estos aprendices y por el contrario lo más seguro es que no se vinculen laboralmente a ninguno de ellos y la decisión sea pagar la cuota de monetización pese a que esta haya sido aumentada a 1,8 salarios mínimos por la facilidad que esto implica, truncando el acceso al primer empleo entre los jóvenes, población que tiene las más altas tasas de desempleo.

El cambio de modalidad del contrato de aprendizaje para ser tomado como contrato de trabajo, generará **un aumento del 88% de los costos.** Cabe destacar que este sería el aumento mínimo que enfrentan las empresas, ya que no se tiene calculado el costo por beneficios extralegales a los que también tendrían derecho los aprendices por considerarlos trabajadores.[13]

Reiteramos el hecho que elevar la naturaleza del contrato de aprendizaje, a la de contrato laboral, genera un desincentivo a la contratación voluntaria de jóvenes, una de las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad en el país.

2.2.11 Trabajo migrante

El artículo 39 del articulado aprobado en comisión séptima de la Cámara de Representantes de la reforma propuesta, en principio pareciera ser una más de las normas que en Colombia propenden por el tratamiento digno, justo y en condiciones humanitarias de los migrantes; pero dicho reconocimiento no puede darse desconociendo las diferentes normas que establecen los mecanismos de registro y control que ya otras han establecido en aras de garantizar la seguridad e integridad del territorio nacional y de los ciudadanos.

Es sabido que en Colombia existe un alto número de migrantes cuya situación irregular impedía su acceso a la salud, la educación y el trabajo. Esta situación se agudizó durante la pandemia decretada a raíz del COVID-19, cuando además el problema adquirió connotación de salubridad pública, pues la falta de atención médica de estas personas y la ausencia de registro y control aumentaban el índice de contagios.

Es así como el 1° de marzo de 2021 durante el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, se expidió el Decreto número 216 *"Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria"*. Este decreto (que ha valido para Colombia reconocimiento internacional) registra en primera instancia la situación vivida por nuestros vecinos venezolanos, pero al mismo tiempo establece unas condiciones que permiten garantizar que la protección de sus derechos no deje a nuestro país en condiciones de indefensión.

Posteriormente se expide la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, *por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones"*. Cuyo artículo 40 es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO 40. FOMENTO AL EMPLEO. *A efectos de facilitar la inserción en el mercado laboral de la población migrante, que contribuya al desarrollo y redunden en beneficio de toda la población, y bajo el principio del trabajo decente, el Gobierno nacional, a partir de la identificación de las necesidades de los diferentes sectores de la economía, promoverá acciones tendientes a:*

a) Adecuar y fortalecer los mecanismos de intermediación laboral;

b) Incrementar las opciones de certificación de competencias y de formación para el trabajo para esta población;

c) Definir mecanismos que permitan su afiliación, acceso y contribución al Sistema general de Seguridad Social;

d) Explorar alternativas de movilidad territorial entre las zonas de alta concentración de población migrante y aquellas de baja concentración, en coordinación con los entes territoriales;

e) Impulsar canales de articulación con el sector empresarial que promuevan la generación de empleo y el desarrollo local de aquellas zonas de mayor recepción de migrantes en el país; y,

f) Reforzar los instrumentos de lucha contra la explotación laboral y el trabajo forzoso.

g) Evitar la discriminación y/o la xenofobia que impidan el aprovechamiento de los conocimientos y habilidades de los migrantes, y que pueden incidir positivamente en el desarrollo económico del país.

13 ANDI (2023) Opiniones con respecto del proyecto de Proyecto de Ley número 367 de 2023 Cámara.

Parágrafo. *El Ministerio del Trabajo implementará y evaluará las normas, los procedimientos, técnicas e instrumentos encaminados a orientar la política en materia de migraciones laborales, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia".*

Pareciera entonces que la norma propuesta para ser incorporada en el Estatuto Laboral, por su especialidad está eliminando de tajo las condiciones necesarias para acceder al trabajo. Resulta especialmente delicado el asunto cuando pensamos que so pretexto de garantizar las condiciones laborales de los migrantes, podamos exponernos a contratar personas que no estén calificadas para el ejercicio de ciertas profesiones, para cuyo ejercicio en Colombia se requiere, además del título universitario debidamente acreditado, la inscripción en el registro de profesionales; podemos citar a manera de ejemplo los abogados, ingenieros, arquitectos, contadores, administradores de empresas y médicos, entre otros.

Podemos estar de acuerdo entonces en la necesidad de formalizar el trabajo para la población migrante, se entiende y comparte la necesidad de brindar condiciones dignas para su contratación, pero no podemos permitir que con ello se sustituya el avance importante en el diseño e implementación de la Política Integral Migratoria del Estado, porque sencillamente, la seguridad del país y de sus conciudadanos debe estar por encima de cualquier otro interés jurídico tutelado.

2.2.13 Trabajo Rural

En Colombia, donde la informalidad rural es cercana al 86%, resulta de suma importancia empezar a trabajar en diferentes formas de contratación que reconozcan las diferentes necesidades de las labores propias del sector, todo lo cual debe verse reflejado en los horarios, las formas de enganche, los mecanismos de retención, la duración de las cosechas etc.

Una reforma laboral en este sentido debería propender por cerrar las brechas existentes en cuanto a bienestar y beneficios sin convertirse en una camisa de fuerza que lleve a los empleadores del sector a tener que impactar de forma directa los costos de producción de manera desmedida o que, contrario a lo que se pretende aumente la informalidad.

Por ello debemos partir por reconocer que uno de los más grandes problemas de las empresas en el sector agropecuario es la dificultad en la consecución de mano de obra:

Los trabajadores del campo no se quieren formalizar, porque para ellos resulta más atractivo seguir figurando como beneficiarios del Sisbén y con eso, conservar un mayor flujo de caja que aparentemente les da más bienestar porque les permite satisfacer de manera inmediata sus necesidades básicas, con una aparente mejoría de sus condiciones de vida que en realidad los aleja cada vez más de la seguridad de una pensión. Desconocer estas dinámicas propias del sector agropecuario va en detrimento de las condiciones actuales de los trabajadores del campo.

El artículo propuesto no soluciona este que es el problema más complejo del sector en materia laboral, no reconoce que los trabajadores rurales pueden tener varios empleadores dependiendo de las diferentes actividades y que ello les permite alcanzar el nivel de ingresos necesario para satisfacer sus necesidades. Hay actividades en el campo que solo se hacen un par de horas al día como por ejemplo el ordeño, y hay algunas fincas que solo necesitan contratar a alguien que ayude en esta tarea en específico, por lo que no necesitan a la persona durante el resto del día, tiempo que puede dedicar a otro trabajo en otra finca; pero pretender que se cancele la jornada completa a ese trabajador, sin permitir el reconocimiento del trabajo por horas va a llevar a contratar una sola persona que se dedique no solo a ordeñar, para seguir con nuestro ejemplo, sino a todas las actividades de la finca, (aseo, arado, cultivos entre otras) lo que acarreará jornadas más extensas y concentración del trabajo.

La creación del Jornal Agropecuario resulta un intento interesante de permitir formas de remuneración diferenciales por sector; sin embargo es indispensable poder realizar una estimación del aumento que esto ocasionaría en los costos laborales con la implementación de estas nuevas medidas incluidas en la reforma ya que estas podrían llevar inevitablemente a como se ha mencionada en apartados anteriores a una presión inflacionaria producto del aumento de los costos laborales y que serían trasladados a los consumidores.

Por otra parte, el artículo 6° de esta reforma ya de por si genera problemas específicos a los contratos de trabajo a término fijo o por obra o labor y sumado a las condiciones establecidas para el trabajo rural, se crean aún mayores limitaciones y pocos incentivos a la formalización. Se limita dentro de la reforma a **máximo 27 semanas continuas**, estableciendo que si dura más de este tiempo se vuelve a término indefinido. No se encuentra razón para esta discriminación que vuelve más gravosa la contratación a término fijo para las actividades agropecuarias y que seguramente va a generar mayor rotación de personal.

Ya la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad de los numerales 1 y 2 del artículo 3° de la Ley 50 de 1990 que subrogó el artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo había establecido que la posibilidad de renovación indefinida del contrato de trabajo a término a fijo no vulnera en forma alguna los derechos del trabajador. Sobre el particular el Órgano de Cierre Constitucional estableció en la Sentencia C-588 de 1995:

"2.1. Cosa juzgada con respecto a los apartes "y así sucesivamente" de los numerales 1 y 2 del artículo 3° de la Ley 50 de 1990.

(…)

"Introdujo el nuevo artículo 46 algunas innovaciones al anterior en lo siguiente:

Aunque no se establece como período mínimo del contrato el de un año, como si ocurría en la legislación anterior y salvo algunas excepciones, se busca en la versión del novedoso artículo 46 desalentar la contratación por plazos inferiores a ese, ya que, como se dijo, solo se permite, si en esta última forma se ha pactado una renovación automática por igual lapso no superior a 3 períodos o inferiores, luego de los cuales la renovación no podrá ser inferior a un año".

"De ahí también que expresamente se ordene en el artículo 46 nuevo que en los contratos de trabajo de períodos inferiores a un año, los asalariados tendrán derecho a vacaciones y prima de servicios proporcionales".

Observa la Corte, que el control de constitucionalidad que efectuó dicha Corporación tuvo lugar en relación con los preceptos de la anterior y de la nueva Constitución y que no se hizo ninguna advertencia, en cuya virtud se limitaran los efectos del fallo. Por lo tanto, la cosa juzgada que emana de dicho pronunciamiento tiene efectos absolutos, en los términos de los artículos 243 de la Constitución y 21 del Decreto número 2067 de 1991.

Consecuentemente, en la parte resolutiva y en relación con las expresiones acusadas de los numerales 1 y 2 del artículo 3° de la Ley 50 de 1990 se ordenará estarse a lo resuelto en la referida sentencia.

2.2. Decisión en torno a la acusación formulada contra el aparte "pero es renovable indefinidamente", contenida en el inciso 1 del artículo 3° de la Ley 50 de 1990.

Las razones que expuso la Corte Suprema de Justicia en la aludida sentencia para declarar exequibles las expresiones "y así sucesivamente", que forman parte de los numerales 1 y 2 del artículo 3° de la Ley 50 de 1990, igualmente son válidas para avalar la exequibilidad del acápite demandado del inciso 1 del referido artículo, porque necesariamente la renovación indefinida del contrato, al cual alude este, se encuentra inescindiblemente ligada a la posibilidad de prórroga sucesiva del contrato. Tanto es así, que dicha Corporación en el anterior juicio de constitucionalidad hizo un análisis integral de toda la norma del aludido artículo 3°, en razón de su indiscutible unidad normativa, en lo que atañe con los aspectos esenciales del contrato a término fijo, particularmente con su prórroga indefinida.

No obstante, lo anterior precisa la Corte lo siguiente:

Los contratos a término fijo, como lo expresó en la Sentencia C-483/95[1] no son ***per se*** *inconstitucionales, siempre que de acuerdo con el principio de la autonomía de la voluntad provengan del acuerdo entre los empleadores y los trabajadores y no de la imposición del legislador.*

Coincidente con la idea expuesta, dijo la Corte en la Sentencia C-521/95[2]:

"... la existencia del contrato de trabajo y de los acuerdos y convenios de trabajo como reguladores de las relaciones de trabajo es reconocida por la propia Constitución (art. 53), en cuanto no menoscabe la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

"La regulación de las relaciones de trabajo por los aludidos instrumentos, supone el reconocimiento constitucional de un amplio espacio para que se acuerden entre los trabajadores y los empleadores las condiciones de la prestación del servicio, en forma libre y espontánea, obedeciendo al principio de la autonomía de la voluntad, el cual tienen plena operancia en las relaciones laborales y resulta compatible con las normas constitucionales que regulan el trabajo, en cuanto su aplicación no implique la vulneración de los derechos esenciales o mínimos de los trabajadores, regulados por estas y la ley".

(...) El contrato a término definido no contradice el principio constitucional de la primacía de la realidad sobre la forma, pues este alude a que predomine la verdad real afirmada por la sucesión o reiteración de los hechos durante la relación material de trabajo, por encima de los actos formales y, es obvio, que el contrato de trabajo a término fijo reconoce una realidad, cual es, el acuerdo de buena fe entre las partes de que la relación de trabajo tenga la duración que ellas libremente han dispuesto, y que ésta no se prolongue en el tiempo sin su consentimiento.

"Tampoco la norma viola el principio de igualdad, pues, como se ha visto, los supuestos de hecho tenidos en cuenta por el legislador al regular los contratos de trabajo a término definido e indefinido son diferentes".

En el mismo sentido la Corte Suprema de Justicia, al pronunciarse sobre el tema en SL3579-2022 señaló:

"Igualmente, la jurisprudencia de esta corporación tiene adoctrinado que la renovación sucesiva del contrato de trabajo a término fijo y su repetición en forma indefinida es válida y procedente, lo que significa que mantiene su naturaleza, aun cuando se prorrogue por varias veces. En sentencia CSJ SL15610-2016, rad. 48879, se puntualizó: "También ha dicho la Sala, que el contrato de trabajo a término fijo no pierde su esencia ni cambia a la modalidad de indefinido por el hecho de que se prorrogue varias veces, como lo propone la censura (Ver CSJ SL, 25 sep. 2003, rad. 20776, CSJ SL, 5 may. 2006, rad. 27034)".".

En conclusión, este artículo que limita aún más la voluntad de las partes para pactar un término fijo acorde con las necesidades de cada una de ellas, presumiendo que con ello se protege al trabajador rural, cuando en realidad la legislación actual lo protege suficientemente, dando paso a la liberalidad de las partes al pactar las condiciones contractuales. Es así como la normatividad propuesta si bien intenta ser bien intencionada desconoce las realidades

propias del contexto laboral campesino, haciendo aún más difícil la formalización de este.

2.3 Temas individuales

2.3.1 Dominicales y festivos

El proyecto de ley de reforma busca aumentar los porcentajes de recargo en un 25% para el trabajo a realizarse los días domingos y festivos o como se denomina en el proyecto día de descanso. De esta forma el recargo dominical ordinario diurno pasaría del 75% al 100%, en un escenario de gradualidad que lleva a este porcentaje en el 2025, encareciendo los costos de contratación laboral formal.

Estos aumentos propuestos evidentemente generarán un aumento significativo en los costos de operación de las empresas, según cifras de Fenalco en su encuesta de marzo de 2023, el 85% de las empresas consultadas realiza trabajos en horario nocturno, dominical y festivo por lo cual un encarecimiento del costo laboral afecta directamente a casi todo el tejido empresarial.

En caso de ser aprobado el proyecto de ley, el pago de recargo nocturno aumentaría 68% y 37% para los recargos de dominicales y festivos. En conjunto, habría un incremento del 51,9% en estos rubros para las empresas pasando de un 3,71% a 5,6% de la nómina total[14].

De igual forma aumentos en estos costos van en contra vía de lograr ciudades 24 horas en Colombia incorporando aún más dificultades para lograr estos objetivos. De igual forma se desconocen el número importante de actividades comerciales y de servicios que se realizan en estos días como lo son supermercados, entretenimiento, comercio al por menor, etc. Según El Colegio de abogados del trabajo[15] "*se volvió a agregar la consideración de que el recargo en día domingo debe pagarse "sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa", lo que significa que por un domingo trabajado deberá pagarse el 300% del salario sobre ese día".*

Lo que nos llevará inevitablemente a que estos días laborales o aumenten de forma desbordada la informalidad o que tanto los comercios y actividades de servicios decidan no prestar atención a los usuarios por los altos costos que esto implica generando un impacto en el mediano y largo plazo en el PIB.

Adicionalmente, es importante recordar que se sustituye la palabra domingo por día de descanso para lo que respecta al pago del trabajo suplementario, eventualmente podría generar una distorsión en los contratos laborales de cual es realmente el día de descanso el cual podría asignarse a cualquier día de la semana.

En este escenario debe tenerse en cuenta que el incremento en los recargos dominicales y/o días de descanso y la ampliación del concepto de jornada nocturna, no únicamente incrementa el costo laboral derivado del pago de recargos, sino que igualmente crece el costo laboral total, puesto que estos pagos son base para el cálculo de prestaciones sociales, aportes a la seguridad social y demás acreencias laborales.

2.3.2 Jornada laboral

En el texto original del Proyecto de Ley número 166 de 2023, se planteó pasar la jornada nocturna de 9 a 11 horas, por lo cual la jornada nocturna iniciaría a las 7 de la noche y se extendería hasta las 6 de la mañana. En este contexto es importante recordar que Colombia con la Ley 2101 de 2021 viene en un proceso de reducción de la jornada laboral desde las 48 horas hasta las 42 horas semanales para 2026.

Frente a este aumento del horario nocturno, Colombia en comparación con sus pares latinoamericanos perdería competitividad ya que pasaría de ubicarse en el intermedio de los países, a ser de los países con un horario nocturno más alto. Quedando por encima de países como México, Paraguay, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador entre otros, perdiendo competitividad con sus pares de la región.

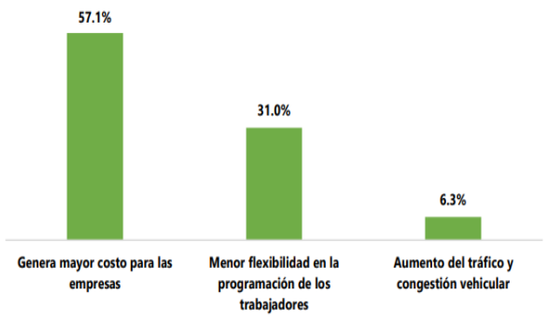
El aumento de 2 horas de la jornada nocturna evidentemente aumenta los costos laborales y desconoce la dinámica económica de muchos sectores económicos del país que se desarrollan en estos horarios y donde 2 horas significa en términos de costos la supervivencia o inviabilidad económica de los negocios. Es así como desde el consejo gremial se afirma que *"...sectores como el comercio, el turismo, la seguridad privada, el transporte, algunas labores de algunos subsectores del sector agropecuario entre otros, trabajan 24 horas o con horarios con mayor concentración nocturna. Estas disposiciones podrían aumentar 17% los costos laborales de las empresas, afectando su competitividad y/o a los mismos consumidores vía traslado de esos mayores costos al precio (en los casos en los que las condiciones del mercado lo permitan)".*

Es importante tener en cuenta este traslado de costos a los consumidores, más aún en un escenario como el actual con altas tasas de inflación y ad portas de una desaceleración económica del país. Adicionalmente, medidas como estas sumado al aumento de costos laborales vía dominicales y festivos traería consigo un desmejoramiento de las finanzas de las pequeñas empresas las cuales se verían ahogadas y sin posibilidad de asumir estas nuevas responsabilidades, recordemos que las micro y pequeñas empresas son el mayor tejido empresarial del país y su producción tiene poco valor agregado, lo que las lleva a tener un margen reducido de maniobra para asumir una carga tan alta.

[14] ANDI (2023) Opiniones con respecto al Proyecto de Ley número 367 de 2023 Cámara.

[15] Colegio de abogados del trabajo - Comentarios acerca del Proyecto de Ley 367 de 2023 correspondiente a la Reforma Laboral. - Pagina 10.

Según ACOPI[16] en el sondeo de percepción sobre el Sistema Laboral colombiano realizado por su Observatorio de la MiPyme se afirmó que *"de modificarse la jornada laboral, el 57.1% de los empresarios MiPymes encuestados afirmó que sus costos aumentarán entre el 1% y el 20% (36.5%) y entre el 20% y el 40% (33.5%), teniendo como efecto la disminución de puestos de trabajo (34.3%), la no contratación de nuevos empleados (29.8%) y, un pequeño porcentaje, que resulta preocupante, se verá obligado a cerrar su empresa (5.2%). Asimismo, el 91.3% mencionó que no tiene la capacidad de asumir dicho incremento de los costos. Además, el 58.4% de los empresarios menciona que, si esta modificación a la jornada diurna y nocturna llegase a implementarse, disminuiría entre uno y cinco empleados".* Situación que evidencia el alto riesgo que traen estas medidas de ser implementadas y que iría en detrimento del trabajo formal que existe en el país.



Fuente: Sondeo de percepción sobre el Sistema Laboral colombiano- ACOPI

Pero el sector comercial y de servicios no sería el único afectado con esta medida, ASCUN afirma que de implementarse estas nuevas disposiciones las Instituciones de Educación superior que ofrecen programas académicos en la jornada nocturna verían fuertemente golpeadas en sus costos operacionales, lo que a muchas de ellas las llevaría o a trasladarle los mismos a los estudiantes o a disminuir considerablemente los programas académicos disponibles en estos horarios por la inviabilidad de los mismos.

Señaló Camilo Ospina, Presidente de Asobares en la Comisión Accidental para las MiPymes el Emprendimiento y la Productividad realizada el 18 de mayo de 2023 que con este proyecto de ley se perderían 11.500 ocupados por hora. Una jornada laboral como se plantea en la reforma podría significar hasta 23.000 personas desocupadas.

Frente a este contexto es claro que esta disposición es inconveniente para la actual dinámica económica y productiva del país, desconociendo las condiciones actuales en las cuales se prestan especialmente servicios y las consecuencias nefastas que traería especialmente para las MiPymes.

Tras la discusión en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el trabajo nocturno desde las diecinueve horas (7:00 p.m.) se mantiene igual, sin embargo, en cuanto a la jornada máxima legal, se moderan algunos aspectos relacionados con las excepciones pago del recargo nocturno.

Se incorpora que el empleador y el trabajador podrán acordar: que la jornada semanal de cuarenta y dos (42) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el día domingo.

Así, el número de horas de trabajo diario podrá distribuirse de manera variable durante la respectiva semana, teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y máximo hasta nueve (9) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y dos (42) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria.

Por otra parte, se establece que el empleador y el trabajador pueden acordar, temporal o indefinidamente, la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de esta, sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

En este caso no habrá lugar a recargo nocturno, ni al previsto para el trabajo dominical o festivo, pero el trabajador devengará el salario correspondiente a la jornada ordinaria de trabajo, respetando siempre el mínimo legal o convencional y tendrá derecho a un día de descanso remunerado.

En relación con la regulación de la jornada de trabajo, es importante precisar que con la aplicación de la Ley 2101 de 2021, la jornada máxima legal semanal en Colombia en el 2026 será de 42 horas semanales, eliminándose en el 2026 la obligación contenida en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990, que señala que para las empresas que labore la jornada máxima legal y tengan 50 o más trabajadores, 2 horas de la jornada semanal de trabajo deberán dedicarse a actividades recreativas, deportivas, culturales o de capacitación, eliminación de esta obligación que tiene todo el fundamento, puesto que a 2026 Colombia habrá reducido en 6 horas la jornada máxima legal que se tenía.

Sin perjuicio de lo anterior, en el primer debate en la comisión 7ª de la Cámara de Representantes, se volvió a incluir la obligación a la que hemos hecho referencia, llevando al país artificialmente a una jornada máxima legal de 40 horas semanales, situación que sin duda debe corregirse, so pena de que el país siga perdiendo competitividad laboral.

2.3.3 Licencia de paternidad

En lo que respecta a la licencia de paternidad esta trae impactos importantes en términos de costos para los empleadores. Según El Banco de la Republica[17]

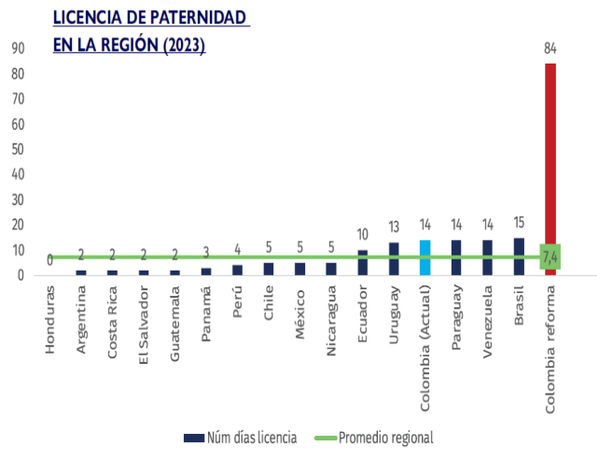
[16] ACOPI (2023) Reforma laboral y Mipymes: ¿Cómo es el Mercado Laboral en Colombia? - Página 27.

[17] Banco de la República - Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral - página 18.

en estimaciones realizadas, el costo fiscal de la licencia sería de alrededor de 1,1 billones de pesos en las condiciones en que el desempleo mantuviera o se ubicara por arriba de su nivel estructural.

Por otra parte, según ACOPI[18] se afirma que de acuerdo a las políticas laborales que tienen las empresas que agremian, estas no limitan el matrimonio o unión marital de hecho entre trabajadores lo que generaría un problema ya que perderían a dos de sus trabajadores lo que incrementaría de forma considerable los costos.

En línea con estas referencias el concepto anteriormente presentado por parte de ASOCOLFLORES afirma que, con el aumento de la licencia de paternidad propuesto, sus costos de nómina presentarían un aumento de 8%, lo cual equivale a cerca de 300.000 millones de pesos anuales adicionales. Por otra parte, este tipo de medidas no se equiparán a las observadas en comparaciones internacionales:



Fuente: Código Sustantivo del Trabajo (Art. 236), Ley 2114 de 2021.), Proyecto de Ley 367-2023 C (art. 43). Cálculos Unidad de Conocimiento L&A.

Este tipo de medidas resta competitividad al país con respecto a sus pares de la región con los cuales actualmente se encuentra entre los que cuenta con mayor número de días de licencia gracias a la Ley 2114 de 2021.

Luego de la discusión en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se pasó de doce (12) semanas a seis (6) semanas con un aumento progresivo hasta 2026.

2.3.4 Equidad y reducción de brechas

La violencia y acoso en el mundo del trabajo es un asunto que se encuentra ampliamente regulado. Colombia tiene más de 42 normas dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres.

Aunque Colombia no ha ratificado el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el lugar de trabajo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-140 de 2021), es clara en cuanto a que la violencia y acoso en el mundo del trabajo son actos reprochables y que el empleador es responsable de actuar y tomar medidas frente a estos eventos cuando llegasen a ocurrir.

La definición que trae el artículo 19 del proyecto de ley es demasiado amplia, tanto así que, excede el ámbito propiamente laboral y de responsabilidad del empleador, incluso involucra espacios públicos y domésticos, lo que puede afectar la intimidad familiar de los trabajadores, por lo cual, se podría generar una vulneración incluso a derechos fundamentales.

Es relevante en este aparte realizar un acompañamiento por parte de todas las organizaciones sociales en pro de garantizar que el proceso de reglamentación de los protocolos, comités y mecanismos que garanticen la eliminación de la violencia, acoso y discriminación sea realmente orientado a las realidades que se viven en el ámbito laboral en la actualidad.

Con respecto al artículo 57 referente a las modalidades de teletrabajo, vale la pena señalar que tal como está concebido el trabajo transnacional, podría ser un desincentivo para que el empleador busque llevar empleados a otros países.

Así mismo, el artículo 60 denominado Promoción de las diferentes modalidades de trabajo a distancia, obliga a todas las empresas a realizar una transición de puestos de trabajos presenciales a puestos de trabajo a distancia. Esto no solo transgrede la libertad de los esquemas de contratación, sino que además desconoce la naturaleza de cada industria, pues hay oficios y trabajos que no se pueden realizar de manera remota.

2.4 Normas relativas al derecho colectivo de trabajo

El proyecto de ley inicialmente presentado al Congreso por el Gobierno nacional, sin mayor desarrollo argumentativo señalaba que existía una deuda histórica con la protección de los derechos del movimiento sindical, señalando que la baja tasa de afiliación sindical y de negociación colectiva en el país había sido producto de las reformas de flexibilización y precarización laboral las cuales estimularon las relaciones individuales entre el empleador y el trabajador, siendo importante resaltar que no se evidenciaba ningún estudio técnico que avalara lo dicho por el proyecto de ley.

Bajo el contexto antes señalado, es claro que la intención transversal y fundamental de la reforma laboral presentada por el Gobierno nacional era incrementar los indicadores y la tasa de afiliación sindical, desconociendo incluso los derechos de los trabajadores de decidir no afiliarse a una organización sindical.

El texto del proyecto de ley de la reforma laboral exponía que a pesar de que Colombia ratificó los convenios C-087 Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el C-098 Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, las obligaciones de estos no se habían cumplido. Bajo este entendido se exigían mayores garantías a la asociación sindical

[18] ACOPI (2023) Reforma laboral: ¿Un cambio necesario para el bienestar de los trabajadores o un desafío para las MiPymes?

arguyendo que desde el 1º de enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 2020 se registraron al menos 15.317 violaciones a la vida, libertad e integridad de sindicalistas.

Tras la discusión en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dieciocho (18) artículos relacionados con el derecho colectivo fueron eliminados, puesto que buscaban generar un monopolio de la negociación colectiva en cabeza de los sindicatos, desconociendo el derecho constitucional de negociación de las condiciones laborales de los trabajadores no sindicalizados; igualmente se pretendía desregularizar la huelga e imponer un modelo de cesaciones de actividades laborales sin límites de tiempo y aprobadas por minorías de trabajadores, estructura de relacionamiento colectivo que imponía en el país un modelo de alta conflictividad.

Sin embargo, se mantuvieron mantienen los siguiente siete (7) artículos:

- **Garantías para el ejercicio del derecho a la asociación sindical.**

En este punto preocupa que en el primer debate se reguló el derecho a disfrutar de los permisos sindicales, como si se tratara de un derecho absoluto, desconociendo que de acuerdo a lo dicho por las altas Cortes, la viabilidad del otorgamiento de los permisos sindicales debe evaluarse bajo las reglas de razonabilidad, proporcionalidad y no afectación a la operación de las Compañías.

En relación con lo anterior, es importante citar el siguiente precedente jurisprudencial:

- En sentencia de tutela identificada como STL 10962-2016 proferida por la Sala Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Fernando Castillo Cadena, respecto al tema analizado se precisó lo siguiente:

"(...) Al respecto, insiste la Corte en que el permiso sindical debe estar debidamente soportado en criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad, pues como se explicó con antelación, ***su demostración es predominante para que esta facultad no se traduzca en un abuso del derecho*** *(...)"* (Subrayado fuera de texto).

- Ahora bien, en sentencia proferida por la Sala Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia, identificada con radicación número 50340 del 3 de mayo de 2011, de la cual fue ponente el magistrado, doctor Jorge Mauricio Burgos Ruiz, señaló:

"(...) Se ha de considerar en primer término que los permisos sindicales son expresión del derecho de asociación sindical y necesarios para una adecuada y eficaz gestión de la actividad sindical por lo que ***debe ser garantizado el derecho al disfrute de ellos, pero dentro de un marco de razonabilidad y sin que se desvirtúe uno de los elementos esenciales del contrato de trabajo como lo es la prestación personal de servicio a favor de un patrono.***

La jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como de la Corte Constitucional, ha sido unánime en cuanto el deber que el ordenamiento colombiano impone al empleador de conceder los permisos sindicales, "pero eso sí dentro de ciertos y precisos límites" (Sentencia 36147 de 17 de octubre de 2008 Sala de Casación Laboral); por cuanto ***"el uso de los permisos sindicales debe estar apoyado en los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad*** *(Sentencia T-464 de 2010 de la Corte Constitucional)." (Subrayado fuera de texto).*

- Adicionalmente, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-502 de 1998, sostuvo:

"(...) Ahora bien, siguiendo uno de los parámetros orientadores de nuestro Estado de derecho, consistente en que no existen garantías absolutas o ilimitadas, con excepción de la dignidad humana, ***este Tribunal ha considerado que el empleador en un momento determinado puede abstenerse de conceder esta clase de permisos o limitarlos, pero tiene el deber de justificar o motivar su decisión que, "en últimas, debe estructurarse en la grave afectación de sus actividades, hecho que debe ponerse de presente al momento de motivar la negativa*** *(...)" (Negrilla fuera de texto)".*

- **Procedimiento sumario de protección de los derechos sindicales**

La creación de un nuevo proceso judicial en el ámbito laboral incrementará la conflictividad judicial sin necesidad, puesto que ya existen otros mecanismos para hacer control del respeto del derecho de asociación sindical.

Sin perjuicio de lo anterior, en este tópico es importante que se aseguren los requisitos técnicos de la presentación de la demanda, de acuerdo a lo establecido en el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con el fin de que no se convierta en un mecanismo de abuso del derecho, especificaciones que quedaron incluidos en e primer debate en la Comisión 7ª de la Cámara.

- **Regulación de los pactos colectivos**

El artículo 77 inicial del Proyecto 166 de 2023, planteaba la prohibición de los pactos colectivos y de cualquier esquema de negociación con los trabajadores no sindicalizados.

Esta norma del proyecto de ley generaba un cambio en los derechos constitucionales fundamentales de asociación y negociación colectiva de los trabajadores no sindicalizados, razón por la cual su trámite no podía darse a través de una ley ordinaria.

Adicionalmente, esta norma violaba los derechos de asociación y negociación de los trabajadores no sindicalizados y desconocía el precedente jurisprudencial que señalaba que el trabajador libremente podía optar por pertenecer o no a un sindicato.

De igual forma, es importante tener en cuenta que la redacción de tal norma implicaba un grave desconocimiento a lo señalado en el numeral 3

del artículo 8° del Protocolo de San Salvador, ya que específicamente indica que "Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato", lo cual de manera indirecta se estaba proponiendo en el texto original de la reforma, pues solo a través de la afiliación a una organización sindical, se quiera o no, existiría la posibilidad de realizar negociaciones para el mejoramiento de condiciones laborales.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1491 del 2000 señaló lo siguiente: **"Sin embargo, hay que tener en cuenta un aspecto también desarrollado en la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que el derecho a la asociación sindical comporta una opción del trabajador de pertenecer o no al sindicato, y de celebrar o no convenciones colectivas o pactos. Cualesquiera decisiones del trabajador son garantizadas y protegidas por el ordenamiento constitucional."** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Tras la discusión en primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el artículo mantiene la esencia inicial, sin embargo, se especifica que cuando el sindicato o sindicatos agrupen más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, está no podrá suscribir pactos colectivos o prorrogar los que tenga vigentes, ateniéndose a las sanciones correspondientes.

Análisis detallado de los artículos nuevos aprobados en primer debate.

Artículo 74: Acompañamiento a Micros y Pequeñas Empresas

El artículo 74 establece que, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio del Trabajo deberá implementar un programa de acompañamiento y fortalecimiento para micro y pequeñas empresas (MIPYMES) con el fin de garantizar la implementación de la misma. No obstante, esta disposición debe alinearse con la Ley 590 de 2000 y la Ley 1429 de 2010, las cuales ya promueven políticas de desarrollo y formalización para las MIPYMES.

Si bien es cierto que, en Sentencia C-507 de 2004 la Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de las MIPYMES en la economía y la necesidad de políticas públicas que promuevan su desarrollo.

Su impacto económico y social, recae en gran medida en la capacidad del Ministerio del Trabajo para asignar recursos adecuados y coordinarse con programas existentes. Sin embargo, la falta de una estructura clara y de indicadores de éxito podría llevar a una implementación deficiente y a un uso ineficiente de recursos públicos.

Cabe destacar que, según el DANE, las MIPYMES representan el 90% del tejido empresarial colombiano y generan alrededor del 80% del empleo formal. Sin embargo, muchas de estas empresas operan en la informalidad.

Por tanto, la implementación de un programa sin una estructura clara podría resultar en una asignación ineficiente de recursos públicos. La falta de indicadores de éxito y mecanismos de evaluación puede llevar a una implementación deficiente.

En comparación, países como Alemania y Japón han establecido programas de apoyo a MIPYMES con estructuras bien definidas y presupuestos claros, logrando así un mayor impacto en la formalización y crecimiento de estas empresas.

Por ejemplo, Alemania con el programa "Mittelstand" se proporciona un marco integral de apoyo financiero, asesoría y capacitación para las MIPYMES, con resultados positivos en términos de productividad y formalización. Y, Japón al implementar programas como "SME Support, Japan" ofrece subsidios y asistencia técnica, contribuyendo significativamente al crecimiento sostenible de las MIPYMES.

Artículo 75: Modificación del artículo 186 del Código Sustantivo del Trabajo

Este artículo modifica la duración de las vacaciones para diferentes tipos de trabajadores, incluyendo al personal de vigilancia y seguridad privada. Esta modificación debe estar en consonancia con el Código Sustantivo del Trabajo y la Ley 1920 de 2018, que ya regula el sector de vigilancia y seguridad privada. Aunado a lo dicho en Sentencia C-710 de 1996 por la Corte Constitucional, quien ha afirmado que las modificaciones a las condiciones laborales deben respetar los principios de igualdad y no discriminación.

Consideramos que, la viabilidad de la modificación debe considerar el impacto económico en las empresas del sector de vigilancia y seguridad privada. De lo contrario, puede resultar inconveniente para pequeñas empresas de seguridad que podrían enfrentar dificultades financieras para cubrir las ausencias adicionales, afectando su operatividad y sostenibilidad financiera.

Según la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, el sector de vigilancia emplea a más de 350,000 personas en Colombia. Incrementar los días de vacaciones podría aumentar los costos laborales en aproximadamente un 10%, afectando especialmente a las pequeñas empresas del sector.

Es decir, las pequeñas empresas de seguridad podrían enfrentar dificultades financieras para cubrir las ausencias adicionales, lo que podría comprometer su operatividad y sostenibilidad.

En comparación, países como Estados Unidos y el Reino Unido tienen normativas laborales que equilibran las necesidades del empleador y del empleado, estableciendo mínimos de vacaciones sin afectar significativamente la operación empresarial. Específicamente, en Estados Unidos, la Fair Labor Standards Act (FLSA) no obliga a las empresas a conceder vacaciones pagadas, permitiendo flexibilidad en la negociación de beneficios laborales, y, Reino Unido el Working Time Regulations 1998 establece un mínimo de 28 días de vacaciones anuales, pero con flexibilidad para su implementación y sin discriminación sectorial.

Artículo 76: Vinculación de Trabajadores Dependientes en Condiciones de Vulnerabilidad

Este artículo permite que personas en condiciones de vulnerabilidad mantengan su régimen subsidiado de salud durante seis meses tras su vinculación laboral formal, y debe armonizarse con la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 780 de 2016.

En Sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional ha enfatizado la importancia de garantizar el acceso a la salud, especialmente para poblaciones vulnerables. Ya que, en Colombia, aproximadamente el 48% de la población está afiliada al régimen subsidiado de salud (DANE, 2020). La transición al régimen contributivo podría generar un aumento en los costos administrativos y operativos del sistema de salud.

Aunado a que, la falta de claridad en la implementación podría generar confusión y complicaciones en la administración de los regímenes de salud, afectando la continuidad del acceso a servicios de salud para los trabajadores vulnerables.

En comparación, países como Chile y Brasil han desarrollado mecanismos de transición más claros y efectivos entre los regímenes de salud. En Chile, el sistema de salud permite la coexistencia de un sistema público (FONASA) y privado (ISAPRE), con mecanismos claros para la transición entre ambos. Y, en Brasil el Sistema Único de Saúde (SUS) ofrece cobertura universal con una clara diferenciación entre servicios públicos y privados, facilitando la transición de los trabajadores entre regímenes.

Artículo 77: Ruta de Empleabilidad

Este artículo propone un programa de promoción de la empleabilidad para quienes culminen programas de cualificación del Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. Esto, debe complementarse con la Ley 1780 de 2016 y la Ley 1636 de 2013. Además, en Sentencia C-038 de 2004 la Corte Constitucional ha resaltado la necesidad de políticas activas de empleo que faciliten la transición de los procesos educativos al mercado laboral.

Teniendo en cuenta que, la tasa de desempleo juvenil en Colombia es de aproximadamente 23% (DANE, 2021). Un programa de empleabilidad bien estructurado podría reducir esta tasa, pero la falta de recursos y coordinación puede limitar su efectividad. Pero, sin una adecuada financiación y estructura, el programa podría no alcanzar sus objetivos, convirtiéndose en una carga administrativa sin beneficios tangibles.

En comparación, países como Alemania y Canadá tienen programas de transición educativa-laboral con resultados positivos debido a una planificación y financiamiento adecuados. En Alemania, el sistema de formación dual combina educación teórica y práctica, facilitando la transición al mercado laboral y reduciendo el desempleo juvenil. Y, Canadá con los programas como "Youth Employment Strategy" se ofrecen una gama de servicios de empleo y capacitación, logrando una integración efectiva de los jóvenes al mercado laboral.

Artículo 78: Entrada en Vigencia de Disposiciones

Este artículo establece que las disposiciones de varios artículos comenzarán a regir doce meses después de la reglamentación gubernamental, lo cual es una práctica común para permitir una adecuada implementación y adaptación.

Al respecto, en Sentencia C-141 de 2010 la Corte Constitucional ha señalado que los plazos para la entrada en vigencia de nuevas normativas deben ser razonables y permitir una adecuada adaptación. Si bien, las mayorías optaran por materializar esta disposición, la misma podría generar incertidumbre y retrasos si el gobierno no cumple con los plazos de reglamentación, afectando la seguridad jurídica de los empleadores y empleados. Es esencial establecer plazos realistas y mecanismos de supervisión.

Artículo 79: Formalización de Madres (Padres) Comunitarias y Sustitutas

Este artículo busca la formalización de las madres y padres comunitarios y sustitutos como trabajadores oficiales en el ICBF. No obstante, esta disposición debe armonizarse con la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) y el Decreto número 2340 de 2015.

Si bien, en la Sentencia C-376 de 2010 la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de formalizar el empleo de las madres comunitarias, destacando la necesidad de mejorar sus condiciones laborales, según el ICBF, hay aproximadamente 70,000 madres comunitarias en Colombia y la formalización de estas trabajadoras podría aumentar significativamente el costo fiscal del ICBF.

Apoyamos y creemos que, la formalización es viable si se cuenta con los recursos fiscales necesarios y se planifica una transición ordenada. De lo contrario, podría resultar inconveniente si se generan altos costos fiscales no previstos, afectando otros programas sociales del ICBF.

En comparación, países como Uruguay y Argentina han implementado programas de formalización laboral con éxito, pero con una planificación y recursos adecuados. Uruguay con el programa "Uruguay Trabaja" facilita la formalización laboral con un enfoque integral y recursos asignados para garantizar su sostenibilidad. Y, Argentina con programas como "Ellas Hacen" se busca la formalización de trabajadoras informales con una planificación detallada y apoyo financiero del Estado.

En conclusión, los artículos nuevos aprobados en el texto definitivo del primer debate presentan tanto oportunidades como desafíos significativos. Su viabilidad está condicionada a una adecuada planificación, asignación de recursos y coordinación interinstitucional. Las cifras actuales y el derecho comparado demuestran que, sin una estructura clara

y recursos adecuados, las iniciativas podrían resultar inconvenientes y contraproducentes.

Es esencial realizar un análisis detallado de los costos y beneficios, establecer mecanismos claros de monitoreo y evaluación, y asegurar la alineación con las normativas vigentes y la jurisprudencia aplicable para evitar impactos negativos en la economía y en los beneficiarios de estas disposiciones.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Desde la concepción misma del Estado Social de Derecho en la Constitución Política de Colombia, se dan los lineamientos principales para establecer las condiciones mínimas que debe tener en cuenta el legislador en cumplimiento de su función principal: crear normas. Por ello, cuando se somete a consideración de esta Cámara el estudio de la Reforma Laboral, todos los que ostentamos tal responsabilidad debemos ejercer y honrar los principios constitucionales como: la soberanía constitucional, la democracia participativa y pluralista, el respeto de la dignidad humana, el respeto por las condiciones dignas del trabajo y la prevalencia del interés general.

En Colombia, el derecho al trabajo se considera un derecho fundamental y se encuentra consagrado en la Constitución Política de 1991. En el contexto legal colombiano, el derecho al trabajo se entiende como un derecho de carácter fundamental y de interés general. Esto significa que se reconoce como un derecho que beneficia a la sociedad en su conjunto y no solo a los individuos de manera particular.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 25, establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Además, el artículo 53 de la Constitución reconoce el derecho de toda persona a trabajar, y el Estado tiene la responsabilidad de promover condiciones que permitan el ejercicio digno de esta actividad.

En este sentido, el derecho al trabajo en Colombia se considera un elemento esencial para el desarrollo económico y social del país, y su protección se orienta hacia el bienestar general de la sociedad.

Si bien es cierto que, el artículo 53 constitucional, establece que: 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 y 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 (…). Han transcurrido más de dos décadas desde la expedición de la Constitución Política de 1991 y el Congreso aún no ha cumplido el citado mandato constitucional, significa que hay que hacer un Estatuto con raciocinio teniendo en cuenta todas las variables de la situación actual y no conforme lo intereses particulares del gobierno de turno.

Al respecto, esta ponencia se fundamenta e insiste en hacer respetar el trámite legislativo referente a la unidad de materia estatutaria de manera aislada a la materia ordinaria, asimismo, se insta por conservar las condiciones dignas del trabajo, la libertad de empresarial, la libertad económica y la iniciativa privada.

En línea con lo anterior, es imperioso resaltar que cualquier modificación al núcleo esencial de los derechos fundamentales deben surtirse mediante el trámite estatutario y no el ordinario como lo pretende la Reforma Laboral, por ello, se advierte que, "el trámite de una ley estatutaria impone al Congreso una especial responsabilidad en su adopción, debido a que las materias que regula y el nivel de acuerdo que se demanda para su expedición, se traduce no solo en una especial posición en el ordenamiento jurídico sino en una expectativa de estabilidad. La gravedad de los vicios identificados se torna mayor cuando se trata de una regulación como la que ahora se examina y que constituye un desarrollo directo de la reserva de ley estatutaria en materia de instituciones y mecanismos de participación". (C-074 de 2021)

Lo anterior, debido a la modificación que sufren los artículos contenidos en el Título III Libertad sindical y cumplimiento de estándares internacionales no pueden ser tramitados como ley ordinaria, ya que su impacto modifica el núcleo esencial del Derecho a la: Asociación (art 38 CP), Libertad Sindical (art 39 CP), Negociación (art 55 CP) y Huelga (art 56 CP)

Pese a que no hay sanciones penales ni administrativas para los legisladores que participaron en la creación de una ley declarada inconstitucional, la declaración de inconstitucionalidad puede tener repercusiones políticas y sociales, y el hecho de haber participado en la creación de una norma inconstitucional puede afectar la reputación del legislador por incumplir con su deber de respetar la Constitución y legislar conforme a ella.

La responsabilidad por la inconstitucionalidad recae en la norma misma, y no necesariamente implica sanciones directas para los legisladores, aunque las consecuencias pueden variar dependiendo de diversos factores como la consecución de un daño antijurídico por efectos retroactivos de la norma, pero más allá de la inseguridad normativa, es el retroceso que le dejaría al país y el costo incuantificable para reponerlo.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades resaltando

la triple dimensión de la naturaleza jurídica del trabajo, así como en la Sentencia C-593/14 que:

"En palabras de la Corporación la "lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social".

Ahora bien, en atención a que la libertad que inspira las actuaciones de los colombianos es un bien supremo, entendemos que al momento de legislar en esta materia debemos inclinarnos por establecer un mínimo de condiciones que no puedan ser desconocidas por las partes, esto es, un piso que servirá de base para la negociación que en el ejercicio de la libertad que nos es propia a todos, nos permita llegar a mejorar esas condiciones mínimas y generar condiciones atractivas para el enganche, pero también para la retención del talento.

El mundo es cambiante, de ahí que las empresas tengan la necesidad de adaptarse a dichos cambios no solo para crecer, sino para no desaparecer, las nuevas tecnologías crean retos para las empresas y todos ellos deben reflejarse en las diferentes modalidades de contratación del personal.

El reto para este Congreso no es aprobar una reforma laboral simplemente, sino que dicha reforma facilite herramientas a los colombianos para enfrentar la cambiante realidad permitiendo generar condiciones de empleo digno, que reconozcan que hoy los trabajadores tienen unos intereses diferentes a los que tenían hace un tiempo; que nos permita garantizar que los puestos de trabajo existentes no tengan que desaparecer debido a la rigidez de los contratos por desconocer la realidad económica de los empleadores; que en el mundo de las nuevas tecnologías permita la rápida reconversión de los puestos existentes para así permitir que se conserve el empleo, que se puedan pactar estímulos por productividad que no se conviertan después en una carga insostenible para la empresa; que reconozca la realidad económica de los independientes, las profesiones liberales, los emprendedores, que no aumente aún más la dificultad de las mujeres para conseguir empleo.

La Constitución Política establece en su artículo 25 *"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".*

Acto seguido, en su artículo 26 se consagra 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 son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)".*

Una reforma laboral debe ante todo empezar por reconocer la realidad económica del empleo hoy en día y respetar la libertad que tienen las partes para pactar diferentes modalidades dependiendo de la necesidad y los intereses de cada una, así lo ha manifestado el órgano de cierre en reiterada jurisprudencia como, por ejemplo:

Sentencia C-212/22

DERECHO AL TRABAJO-Núcleo esencial

"(...) el núcleo esencial del derecho al trabajo se encuentra tanto en la facultad o libertad para seleccionar y desarrollar la labor remunerada a la que se ha dedicar una persona, que se traduce, en términos armónicos con el artículo 25 del Texto Superior, en la determinación de las distintas modalidades de trabajo que gozan de la especial protección del Estado, como en el conjunto de garantías y principios que lo integran y que fueron enunciados en el párrafo anterior. Por lo demás, y en armonía con lo dispuesto en la jurisprudencia de la Corte, no hacen parte del núcleo, entre otras, (i) la facultad de ocupar un empleo determinado; (ii) la consagración legal o contractual de las distintas prestaciones, derechos y deberes que emanan de una relación de trabajo y que surgen como consecuencia de los principios y garantías que integran su núcleo esencial; (iii) la vinculación permanente y definitiva con una empresa o entidad pública, lo que incluye las alternativas de terminación de la relación, la protección al cesante y los mecanismos de reintegro; y (iv) la forma como se ejecutan o el lugar en el que se cumplen las funciones.

C- 107/02 derecho al trabajo nueva orientación constitucional

"Y también reconoció el carácter relativo de la estabilidad laboral al proferir la Sentencia C-1341 de 2000 en la que declaró la constitucionalidad del parágrafo segundo del artículo 39 de la Ley 443 de 1998, que consagró que el término de caducidad establecido en el Código Contencioso Administrativo para instaurar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se contará a partir de la nulidad del acto administrativo que originó la supresión del empleo. Dijo entonces "... si bien esta garantía no reviste un carácter absoluto, por cuanto no significa un derecho del trabajador a permanecer indefinidamente en el cargo, concretándose tan solo en el contenido de continuidad y permanencia que

deben revestir las relaciones obrero-patronales, si involucra la necesidad de pagar una indemnización cuando dichas expectativas de permanencia resultan ser injustificadamente defraudadas...".

La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia cuando actuaba como Juez de la Carta, también tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre este tópico al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 6° literal d) del numeral 4 y de su parágrafo transitorio (parcialmente) de la Ley 50 de 1990, relativo a la terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, caso en el cual el trabajador tiene derecho al pago de una indemnización en los términos señalados en el mismo artículo. Expresó entonces que"...a pesar de que el artículo 53 de la nueva Constitución haya comprendido dentro de los principios que han de inspirar la legislación laboral el de que ésta consagre el de la "estabilidad en el empleo", pues no se trata de una estabilidad absoluta e ilímite que solamente terminaría con la muerte, sino de una protección razonable y prudente que conduzca a la preservación de la vocación de permanencia que tiene la relación laboral, dentro de unas condiciones económicas y de mercado concretas y prácticas, así como a lograr la indemnidad del trabajador....".[6]"

El proyecto de ley que nos ocupa desconoce que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han decantado ya el dilema que se presenta entre el Contrato de Trabajo (Contrato realidad) y el ejercicio de las profesiones liberales mediante contratos de prestación de servicios. Es cierto, algunos empleadores han abusado de ciertas figuras y con ello han desconocido los derechos de los trabajadores; pero en este proyecto lejos de plantear una solución a este problema (que, dicho sea de paso, se da mayormente en el estado y no en las relaciones entre particulares) se satanizan algunas formas válidas de contratación, lo cual acarreará al país serias consecuencias en materia económica y productiva.

La Sentencia C-593/14, al pronunciarse sobre las relaciones jurídicas del CONTRATO DE OBRA sostuvo:

"En relación con el contrato de obra puede darse dos situaciones ***(i)*** *la obra o labor es extraña a las actividades normales de quien encargó su ejecución; y por tanto, dicho negocio jurídico solo produce efectos entre los contratantes y* ***(ii)*** *la labor hace parte del giro ordinario de los negocios del beneficiario del trabajo. Aquí se produce una responsabilidad solidaria entre el dicho beneficiario y los trabajadores del contratista. Sobre el particular, se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia en los siguientes términos: "Dos relaciones jurídicas contempla la norma transcrita, a saber: a) Una entre la persona que encarga la ejecución de una obra o labor y la persona que la realiza; y b) Otra entre quien cumple el trabajo y los colaboradores que para tal fin utiliza. La primera origina un contrato de obra entre el artífice y su beneficiario y exige la concurrencia de estos requisitos: que el contratista se obligue a ejecutar la obra o labor con libertad, autonomía técnica y directiva, empleando en ella sus propios medios y asumiendo los riesgos del negocio, y de parte del beneficiario, que se obligue a pagar por el trabajo un precio determinado. La segunda relación requiere el lleno de las condiciones de todo contrato de trabajo, que detalla el artículo 23 del estatuto laboral sustantivo. El primer contrato ofrece dos modalidades así: 1ª La obra o labor es extraña a las actividades normales de quien encargó su ejecución; y 2ª Pertenece ella al giro ordinario de los negocios del beneficiario del trabajo. En el primer caso el contrato de obra solo produce efectos entre los contratantes; en el segundo entre éstos y los trabajadores del contratista independiente. Según lo expuesto, para los fines del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, no basta que el ejecutor sea un contratista independiente, sino que entre el contrato de obra y el de trabajo medie una relación de causalidad, la cual consiste en que la obra o labor pertenezca a las actividades normales o corrientes de quien encargó su ejecución, pues si es ajena a ella, los trabajadores del contratista independiente no tienen contra el beneficiario del trabajo, la acción solidaria que consagra el nombrado texto legal".*

"*De igual manera, la jurisprudencia constitucional[14] ha considerado que la naturaleza jurídica del trabajo cuenta con una triple dimensión. En palabras de la Corporación la "lectura del preámbulo y del artículo 1º superior muestra que el trabajo es valor fundante del Estado Social de Derecho, porque es concebido como una directriz que debe orientar tanto las políticas públicas de pleno empleo como las medidas legislativas para impulsar las condiciones dignas y justas en el ejercicio de la profesión u oficio. En segundo lugar, el trabajo es un principio rector del ordenamiento jurídico que informa la estructura Social de nuestro Estado y que, al mismo tiempo, limita la libertad de configuración normativa del legislador porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas por la ley en todas las circunstancias (artículo 53 superior). Y, en tercer lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Carta, el trabajo es un derecho y un deber social que goza, de una parte, de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y, de otra, de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social".*

"Esta protección especial que otorga el Constituyente, trae como consecuencia que a pesar que el legislador goce de una amplia libertad de configuración para regular las diferentes tipos de vinculación laboral, para diseñar fórmulas laborales e instrumentos contractuales que respondan a las necesidades sociales, no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo, para ocultar la realidad de los vínculos laborales o para desconocer las garantías laborales consagradas en la Carta Política".

"En estos términos, en la Sentencia C-614 de 2009[16] la Corte admitió que el legislador "no está obligado a regular formas precisas o únicas de acceso al empleo, puesto que, desde el punto de vista de las fuentes de trabajo, el legislador tiene un amplio margen de libertad de configuración normativa." Sin embargo, dijo la misma providencia, que esta libertad de configuración se encuentra limitada por las garantías mínimas de especial protección a la relación laboral consagradas en la Constitución Política. Sobre el particular sostuvo:

"Con base en lo expuesto, la Sala infiere dos conclusiones: La primera, no toda relación de trabajo debe ser tratada por la ley en forma igual porque la Constitución estableció una protección cualificada en favor de la vinculación laboral. La segunda, aunque la fijación de las políticas de empleo, en principio, le corresponde a los órganos políticos señalados en la Constitución y, de acuerdo con el artículo 53 de la Carta, el legislador debe expedir un nuevo Estatuto del Trabajo para garantizar la igualdad de oportunidades entre los trabajadores, la estabilidad en el trabajo y la primacía de la realidad sobre las formalidades, entre otros, eso no significa que el legislador tenga facultades para imponer un modelo preciso de vinculación al trabajo, en tanto que la protección a la relación laboral se impone. Dicho en otros términos, el legislador goza de libertad para configurar diferentes tipos de vinculación laboral, para diseñar fórmulas laborales e instrumentos contractuales que respondan a las necesidades sociales, pero no tiene autonomía para confundir las relaciones de trabajo o para ocultar la realidad de los vínculos laborales".

***(…)** De otra parte, la jurisprudencia ha considerado que el marco de la protección estatal al trabajo no se agota con la protección al empleo dependiente sino también en la efectividad de su ejercicio independiente[17]. En este, dijo la Sentencia C-614 de 2009[18] que si la fuerza laboral se considera como un instrumento para obtener los recursos necesarios para lograr una vida digna y como un mecanismo de realización personal y profesional, es lógico concluir que son objeto de garantía superior tanto el empleo como todas las modalidades de trabajo lícito. De hecho, la Constitución de 1991 protege las diversas formas de ejercer tales actividades. A modo ilustrativo ello puede inferirse de la protección de la constitución de empresa (artículo 333) como herramienta de trabajo base del desarrollo económico, con función social; el establecimiento de una salvaguarda los derechos de los trabajadores vinculados a la empresa con un mínimo de derechos irrenunciables e intransferibles (artículos 53 y 54) y la determinación de un mínimo de condiciones laborales para los trabajadores al servicio del Estado (artículos 122 a 125).*

"De lo anterior puede deducirse que la ley no está obligada a regular formas precisas o únicas de acceso al empleo, puesto que, desde el punto de vista de las fuentes de trabajo, el legislador tiene un amplio margen de libertad de configuración normativa, siempre y cuando respete los límites previstos directamente en la Constitución"

***(…) "**Bajo este presupuesto y con el fin de incentivar la oferta de puestos de trabajo, el legislador ha creado figuras que flexibilizan el clásico contrato laboral y crea nuevas modalidades de contratación y de asociación para fines productivos Estas figuras han sido analizadas por la Corte Constitucional, quien ha admitido la creación de estas nuevas tipologías, pero ha impuesto límites encaminados a evitar los abusos de poder y garantizar la efectividad de la dignidad y la justicia en el desarrollo del mismo.*

En este orden de ideas, la Corporación ha propendido por la garantía de todas las prestaciones laborales y ha buscado evitar la suplantación de un verdadero contrato laboral".

***(…)** En la Sentencia C-211 de 2000[19], la Corte empieza a analizar los fenómenos de flexibilización laboral, con ocasión del estudio de constitucionalidad de la creación las Cooperativas de Trabajo Asociado. Desde dicha providencia, la Corporación recalcó la función de vigilancia que debe ejercer el Estado para evitar que estos mecanismos se conviertan en formas de desconocer los derechos de los trabajadores y para la elusión de cargas laborales por parte del empleador.*

"Ahora bien: que muchas cooperativas de trabajo asociado cometen abusos puesto que contratan trabajadores asalariados y no les pagan prestaciones sociales, es un asunto que escapa al juicio abstracto de constitucionalidad, en el que simplemente se confrontan las normas acusadas frente al ordenamiento supremo para determinar si estas se ajustan o no a sus preceptos. Sin embargo, ello no es óbice para aclarar al actor que el control y vigilancia efectiva por parte del Estado es lo que puede garantizarle, no solo a los trabajadores sino a la comunidad en general, que esta clase de asociaciones cumplan adecuadamente los fines para el cual fueron constituidas y no se excedan en el desarrollo de sus actividades. El Departamento Administrativo de la Economía Solidaria, la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social son los organismos encargados de ejercer tales funciones. Las cooperativas de trabajo asociado que incurran en esas prácticas deshonestas deben responder ante las autoridades correspondientes.

Para hacer frente a esta vulneración de los derechos de los trabajadores, la Corte Constitucional, en sede de control concreto de constitucionalidad, estableció subreglas para establecer si se estaba en presencia de verdaderos contratos laborales y proteger las garantías de los trabajadores. Al respecto, esta Corporación en la Sentencia T- 445 del 2006, definió algunos elementos que permitían identificar la mutación de la relación entre los trabajadores cooperados hacia un contrato de trabajo, en los siguientes términos:

"En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación,

a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo (i) el hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó; (ii) el poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo; (iii) la sujeción por parte del asociado a la designación [que] *la Cooperativa* [haga] *del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros".*

En la Sentencia T-471 del 2008[21] se indicó:

"En armonía con lo expuesto, el artículo 17 del Decreto número 4588 de 2006, a la vez que prohíbe a las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado actuar como empresas de intermediación laboral y disponer del trabajo de los asociados para suministrar mano de obra temporal a usuarios o a terceros contratantes, se refiere a la solidaridad existente, entre la Cooperativa o Precooperativa de Trabajo Asociado y el tercero contratante, por permitir y beneficiarse de contrataciones prohibidas en el ordenamiento.

El artículo 35 del mismo Decreto prevé, nuevamente, la responsabilidad solidaria del usuario o beneficiario de la prestación del servicio, esta vez en materia de las multas a las que se hacen acreedoras las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado que incurren en las conductas descritas como prohibiciones en la legislación cooperativa, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento laboral".

Sobre el punto, este Tribunal Constitucional en la Sentencia T-962 del 7 de octubre de 2008[22] explicó que: "*la facultad para contratar con terceros no es absoluta. En efecto, por expreso mandato legal, las cooperativas y precooperativas no podrán actuar como intermediarios laborales o empresas de servicios temporales".*

En este recuento jurisprudencial es importante mencionar la Sentencia C-614 de 2009[23], en la cual se declaró la exequibilidad del artículo 2º (parcial) del Decreto Ley 2400 de 1968 tal y como fue modificado por el artículo 1º (parcial) del Decreto Ley 3074 de 1968, en cuanto la citada norma prohibía al poder ejecutivo celebrar contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente, por ser acorde con las garantías fundamentales de los trabajadores y con ello evitar el ocultamiento de verdaderos contratos laborales.

En la referida providencia, la Corte señaló que tanto la forma asociativa de las precooperativas y cooperativas de trabajo como el contrato de prestación de servicios, se utilizan de forma contraria a los lineamientos señalados en la ley, tanto en el sector privado como en el público. En estos casos, se dijo, prima el principio de la realidad sobre las formas, y por tanto, en caso de demostrarse que existe una verdadera relación laboral, el beneficiario del trabajo debe responder por todos los salarios y prestaciones sociales.

***(…)** Cabe también destacar la Sentencia C-090 de 2014 en donde se analizó la expresión "laborales", del artículo 1° de la Ley 1258 de 2008, que limitaba la responsabilidad de los accionistas de una SAS al monto de sus aportes, incluso frente a obligaciones laborales de la sociedad -y tributarias o cualquiera otra naturaleza-, con excepción de las referidas en el artículo 42 de la misma ley respecto de aquellas contraídas por la sociedad en fraude a la ley o perjuicio de terceros, respecto de las cuales opera la responsabilidad de accionistas y administradores.*

La Corporación declaró la exequibilidad de la disposición y resaltó las bondades de la legislación al establecer la solidaridad de los accionistas en el caso de conductas fraudulentas, especialmente en el marco de las obligaciones laborales. Sobre el particular dijo:

Corolario de lo anterior, se denota el avance legislativo introducido con la Ley 1258 de 2008 en comparación con las disposiciones del Código de Comercio en cuanto a la protección de los trabajadores o de terceros frente al uso fraudulento de la sociedad, ya que el cuerpo normativo de las SAS, -artículo 42 Ibid- incorpora la figura del levantamiento del velo societario, haciendo innecesario acudir a los instrumentos legales descritos en la cita anterior. Es así, como la desestimación de la persona jurídica en el caso de incurrir en fraude a la ley o terceros, cristaliza la protección de los afectados en contra de este tipo de actos irregulares, así:

***(…)** Del anterior recuento jurisprudencia se concluye que: **(i)** el legislador tiene un amplio margen de apreciación al regular las distintas modalidades de trabajo y la forma de hacer efectivo su valor, el principio y el derecho-deber, **(ii)** no obstante, al ejercer tal facultad, se encuentra obligado a garantizar las garantías laborales de los trabajadores, **(iii)** la Corte Constitucionalidad ha declarado la constitucionalidad de ciertos fenómenos de flexibilización laboral, como mecanismo legítimo para incentivar la creación de empleo, pero **(iv)** dichas herramientas no pueden ser utilizadas para mutar verdaderos contratos laborales y desconocer las prerrogativas mínimas reconocidas por el artículo 53 Superior, **(iii)** en el caso que las figuras sean utilizadas fuera de los objetivos para los que fueron creadas, las autoridades de control deben tomar los correctivos pertinentes y además, **(iv)** habrá una responsabilidad de aquél patrono que ha utilizado estos instrumentos de forma irregular".*

Aunado a lo anterior, debemos tener presente siempre que la misma Constitución en su artículo 333 establece: *"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.*

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

La reforma planteada tiene la potencialidad de destruir el empleo formal, llevando al país a un retroceso total con incremento del desempleo y la informalidad, así como la generación de una mayor conflictividad laboral, por lo que después de realizar un análisis detallado, podemos concluir que la Reforma Laboral propuesta no es conveniente, por lo cual presentamos PONENCIA DE ARCHIVO.

V. DECLARATORIA DE CONFLICTO DE INTERÉS.

Con base en el artículo 3º 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 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)*

i. 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.

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

iii. 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) (Literal INEXEQUIBLE)

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

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 Representantes, 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.

VI. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, respetuosamente le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes **ARCHIVAR** para segundo debate el Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia*, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara y, en consecuencia, votar de manera positiva la presente ponencia negativa.

Cordialmente.

Andrés Eduardo Forero Molina
Ponente
Representante a la Cámara
Bogotá Distrito Capital
Centro Democrático

Jairo Humberto Cristo Correa
Ponente
Representante a la Cámara
Norte de Santander
Cambio Radical

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN DE FIRMA DEL HONORABLE REPRESENTANTE JORGE ALEXÁNDER QUEVEDO HERRERA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2023 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 192 DE 2023 CÁMARA Y EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 256 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

Bogotá, D. C., viernes 16 de agosto del año 2024

Honorable Representante.

GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Asunto: Adhesión de firma a la Ponencia de Archivo para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley número 256 de 2023 Cámara, *por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.*

Cordial y respetuoso saludo apreciado Presidente Yepes.

De conformidad con el encargo que me fuese realizado por parte de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión mediante misiva CSCP 3.7 514-24 del 18 de junio de 2024, en la cual me designan como ponente para segundo debate de la referida iniciativa, procedo de conformidad con lo reglado por el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 a manifestar **LA ADHESIÓN DE MI FIRMA A LA PONENCIA DE ARCHIVO PARA SEGUNDO DEBATE**, presentada por los Representantes **JAIRO HUMBERTO CRISTO Y ANDRÉS EDUARDO FORERO.**

Considero pertinente manifestar que, para el primer debate del proyecto de ley que nos ocupa presenté una ponencia alternativa, buscando una reforma al Código Laboral que solventará las necesidades y prioridades que tiene el país en materia de generación de empleo y reducción de la informalidad laboral, era un texto que pretendía actualizar el marco legal en materia laboral buscando un equilibrio entre los derechos de los trabajadores y la sostenibilidad empresarial, financiera y corporativa de los generadores de empleo y de quienes en gran parte dinamizan la economía de la patria.

Ahora bien, el Partido Conservador Colombiano mediante decisión de bancada manifestó que NO APOYARÍA la Reforma Laboral presentada por el Gobierno, sin embargo, fue propositivo al poner sobre la mesa un texto con un enfoque diferencial en el cual salvaguardaba la micro, pequeña y mediana empresa, que representa la mayor parte del tejido empresarial del país, un texto que se sustenta en criterios técnicos y económicos, y que además responde a los menesteres actuales de la nación; el presente texto no fue debatido por la comisión y en democracia se aprobó la ponencia mayoritaria que conserva el espíritu del texto propuesto por la Ministra del Trabajo, con votos negativos de los miembros de la bancada Conservadora en la Comisión. Así pues, disciplinados con las decisiones colectivas de partido, que se encuentran cobijadas por la Ley de Bancadas, procedo a suscribir la ponencia de archivo, pues considero que concatena el sentir colectivo del Partido Conservador.

Para culminar, es importante manifestar que, en primer debate presentamos varias proposiciones que buscaban modular y mejorar el texto que fue propuesto por la ponencia mayoritaria, sin embargo, la gran mayoría de estas propuestas no fueron acogidas por los demás ponentes, por lo que el texto que fue aprobado en primer debate no está alineado con el espíritu del proyecto de ley presentado por el partido, lo que mantiene vigentes las preocupaciones aquí plasmadas.

Sin otro particular.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA
Representante a la Cámara – Departamento del Guaviare
Partido Conservador Colombiano.
Ponente de la Reforma Laboral.

CONTENIDO

Gaceta número 1167 - Viernes, 16 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe ponencia de archivo para segundo debate al proyecto de ley número 166 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia, acumulado con el Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara, por medio de la cual se promueve una reforma laboral para el empleo formal, la formación para el trabajo y la modernización de las relaciones laborales; y se modifican el Código Sustantivo del Trabajo. Las leyes 1221 de 2008, 2038 de 2021, 2121 de 2021 y dictan otras disposiciones. y el proyecto de ley 256 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. 1

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión de firma del honorable Representante Jorge Alexánder Quevedo Herrera al proyecto de ley número 166 de 2023 Cámara, acumulado con el proyecto de ley 192 de 2023 Cámara y el proyecto de ley número 256 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia. 33

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2024