

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 258 DE 2019 CÁMARA

**“Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”**

Bogotá D.C., diciembre de 2019.

Honorable Representante  
**NORMA HURTADO**  
**PRESIDENTE**  
**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 258 de 2019 Cámara “Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 258 de 2019 Cámara “Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

### **I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.**

El Proyecto de Ley 258 de 2019, fue radicado por el Honorable Congresista León Freddy Muñoz. El 15 de octubre de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fuimos designados como ponentes del proyecto los Honorables Representantes Jorge Benediti (Coordinador) y Fabián Díaz, acto que fue notificado el 16 de diciembre de la misma anualidad.

Los Representantes ponentes solicitamos una prórroga con el fin de seguir recogiendo insumos que permitieron recopilar las diferentes opiniones y conceptos de las entidades públicas y sujetos de derecho privado interesados, la cual fue aceptada por la Mesa Directiva, concediendo un término que culmina el 21 de diciembre de 2019.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY 296 DE 2019 CÁMARA

### General:

Implementar una jornada laboral de 36 horas semanales con aplicación gradual, posibilitando incrementar los niveles de productividad de la economía del país.

### Específicos:

1. Impactar de manera positiva la economía del país mejorando los indicadores de productividad de las industrias, las empresas y demás sectores.
2. Mejorar los índices de calidad de vida de los trabajadores colombianos.
3. Generar efectos colaterales positivos en los sectores de salud, movilidad, educación y el impacto ambiental con la implementación en la reducción de la jornada laboral.

## III. ACTUAL ARTÍCULO 161 DEL CÓDIGO SUSTANTIVO

**ARTÍCULO 161. DURACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día y cuarenta y ocho (48) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

- a). En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;
- b). <Literal modificado por el artículo 114 de la Ley 1098 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:
  1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 6:00 de la tarde.
  2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de ocho horas diarias y 40 horas a la semana y hasta las 8:00 de la noche.
- c). <Inciso modificado por el Artículo 51 de la Ley 789 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> 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 la misma 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.

d) <Literal modificado por el artículo 2 de la Ley 1846 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) 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 domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 9 p. m.

**PARÁGRAFO.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

#### IV. ARTICULADO PROPUESTO

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto modificar la jornada laboral en Colombia con el propósito brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejore sus niveles de producción y competencia.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 161 de código sustantivo del trabajo, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 161. Duración.** La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de seis (6) horas al día y treinta y seis horas (36) a la semana, salvo las siguientes excepciones:

a) En las labores que sean especialmente insalubres o peligrosas, el gobierno puede ordenar la reducción de la jornada de trabajo de acuerdo con dictámenes al respecto;

b) La duración máxima de la jornada laboral de los adolescentes autorizados para trabajar, se sujetará a las siguientes reglas:

1. Los adolescentes mayores de 15 y menores de 17 años, sólo podrán trabajar en jornada diurna máxima de seis horas diarias y treinta horas a la semana y hasta las 5:00 de la tarde.

2. Los adolescentes mayores de diecisiete (17) años, sólo podrán trabajar en una jornada máxima de cinco (5) horas diarias y treinta (30) horas a la semana y hasta las 7:00 de la tarde.

c) 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 la misma 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.

d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de treinta y seis (36) 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 domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta seis (6) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas de trabajo no exceda el promedio de treinta y seis (36) horas semanales dentro de la Jornada Ordinaria de 6. a. m. a 6 p. m.

**Parágrafo.** El empleador no podrá aún con el consentimiento del trabajador, contratarlo para la ejecución de dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

**Parágrafo Transitorio.** La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año.

**Artículo 3. Vigencia y Derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

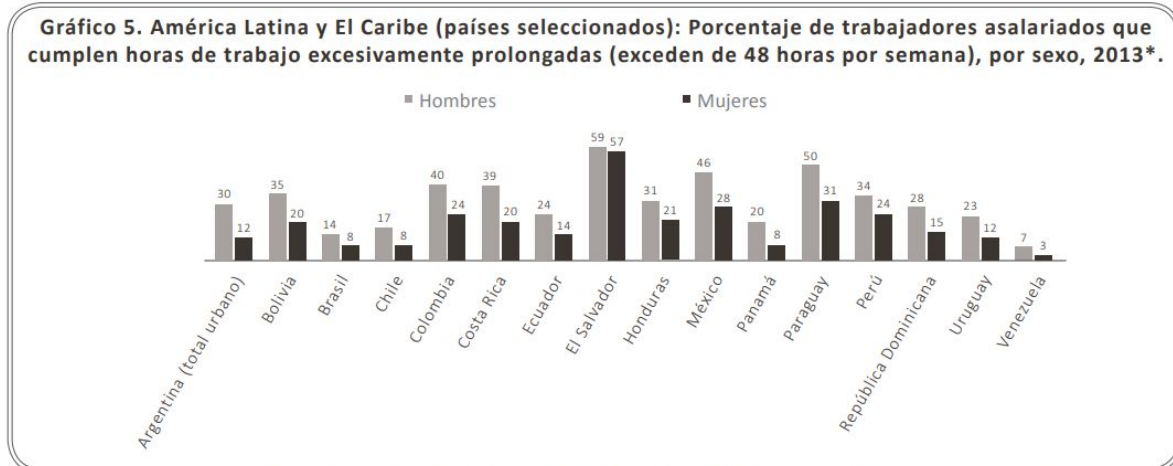
## V. JUSTIFICACIÓN Y MOTIVOS DEL AUTOR DE LA INICIATIVA

La pretensión creciente de reducir la jornada laboral obedece a (i) cambios sociales y culturales, (ii) las transformaciones que han venido experimentando diferentes áreas de los sectores industriales y de servicios, (iii) así como los avances en tecnología, que han modificado las relaciones laborales, haciendo surgir nuevas modalidades de trabajo, como el teletrabajo, y la aplicación de horarios flexibles. Lo anterior, en parte se debe a que, tanto empleadores como empleados, han buscado fomentar los espacios laborales como escenarios de buena relación con el medioambiente, la salud pública, la formación, la productividad, profesionalización y que sean familiarmente responsables.

Colombia no escapa a esta realidad, y muchas de las empresas, industrias y entidades oficiales hoy aplican el teletrabajo, los horarios flexibles y diferentes modalidades contractuales laborales que

paulatinamente se han venido implementando, permitiendo de esta manera mejorar la calidad de vida de los trabajadores y mejorar la productividad tanto en el sector privado como en el público.

Así mismo, dicha intención de reducción de la jornada obedece a factores como el aumento del desempleo y la adecuada relación que debe existir entre horas efectivamente trabajadas y la remuneración percibida por el empleado. Ello, porque la reducción de la jornada podría implicar la creación de nuevos puestos de trabajo, para suplir las horas liberadas, así como el mantenimiento de la remuneración pero con un menor número de horas trabajadas al día. En el caso colombiano, según datos del DANE, para el mes de julio de 2019 la tasa de desempleo fue de 10,7%, cifra que ha ido en aumento en los últimos meses; además, de acuerdo con la encuesta de hogares que realiza la misma entidad, los colombianos están trabajando más de 8 horas diarias, escenario que también ha verificado la CEPAL:



\*Siempre que ha sido posible, se han utilizado datos para 2013; en el caso de Argentina y México se dispone únicamente de datos para 2012; para Bolivia de 2011, y para Honduras de 2010.

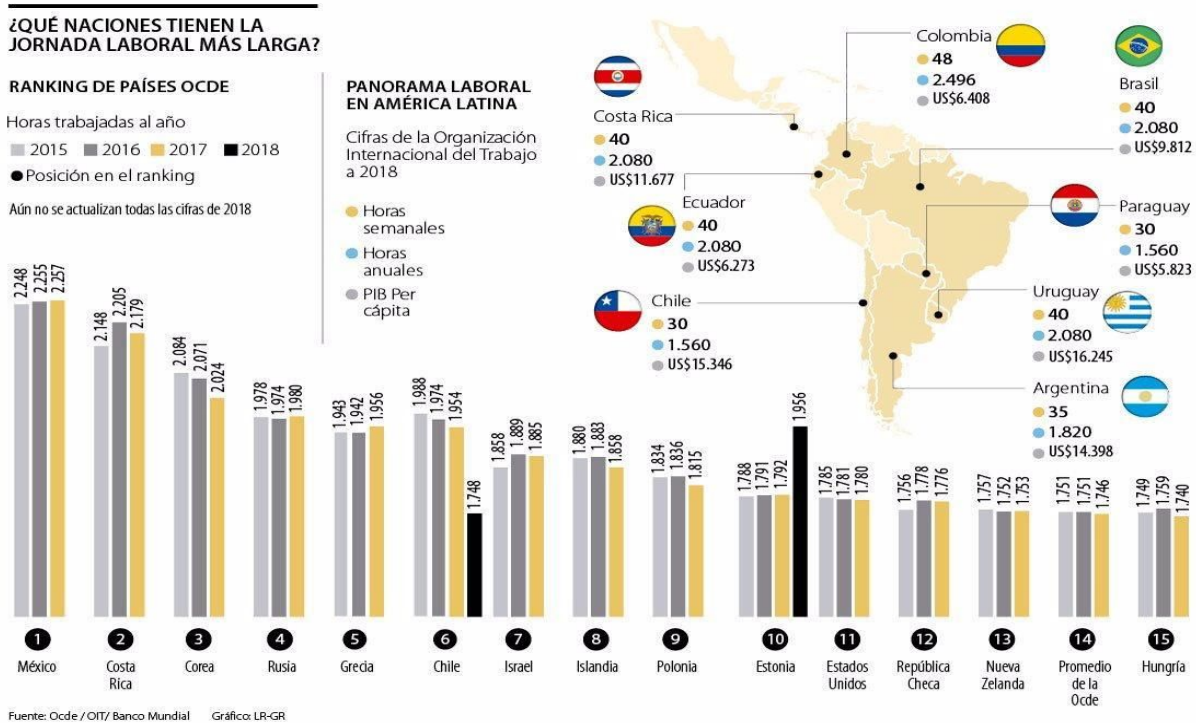
**Fuente:** CEPAL. Tabulaciones especiales.

También, quienes defienden esta medida argumentan que puede traer efectos positivos para la productividad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, realizó un estudio en el que clasifica los países miembros según el número de horas que en promedio laboran las personas<sup>1</sup>. Dicho estudio concluyó que:

*“Alemania, que es el país más productivo y desarrollado de Europa, es a la vez el país donde la gente trabaja menos: 1.371 horas en promedio. Le siguen los holandeses (1.419 horas), los noruegos (1.424 horas) y los daneses (1.457 horas). Grecia es el país que más horas trabaja: 2.042. La media de la OCDE es de 1.766 horas al año. En Colombia, la productividad laboral, medida en horas trabajadas, es aún menor que en México y Costa Rica, y casi la mitad de la de Alemania. Nuestro país tuvo una media de 2.496 horas, calculadas con base en la jornada laboral legal que es de 48*

<sup>1</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ANHRS>

horas semanales. Aunque empíricamente se tienen mediciones que hablan de 10.1 a 12 horas diarias si se incluyen temas de la economía del cuidado”<sup>2</sup>

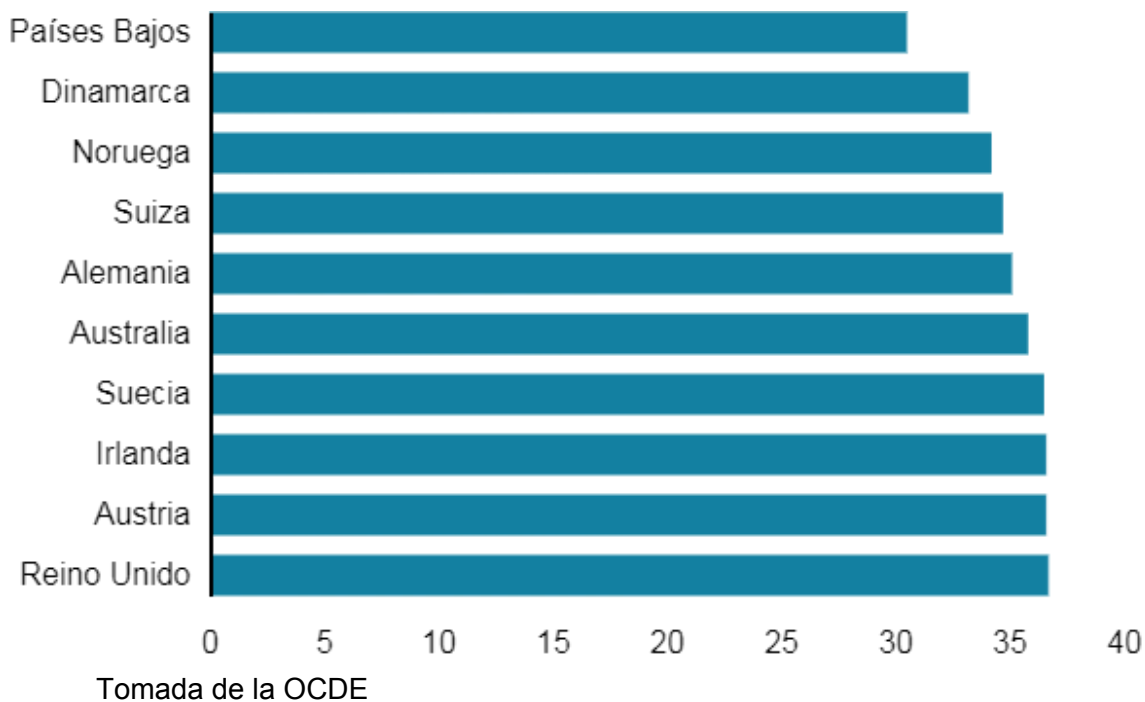
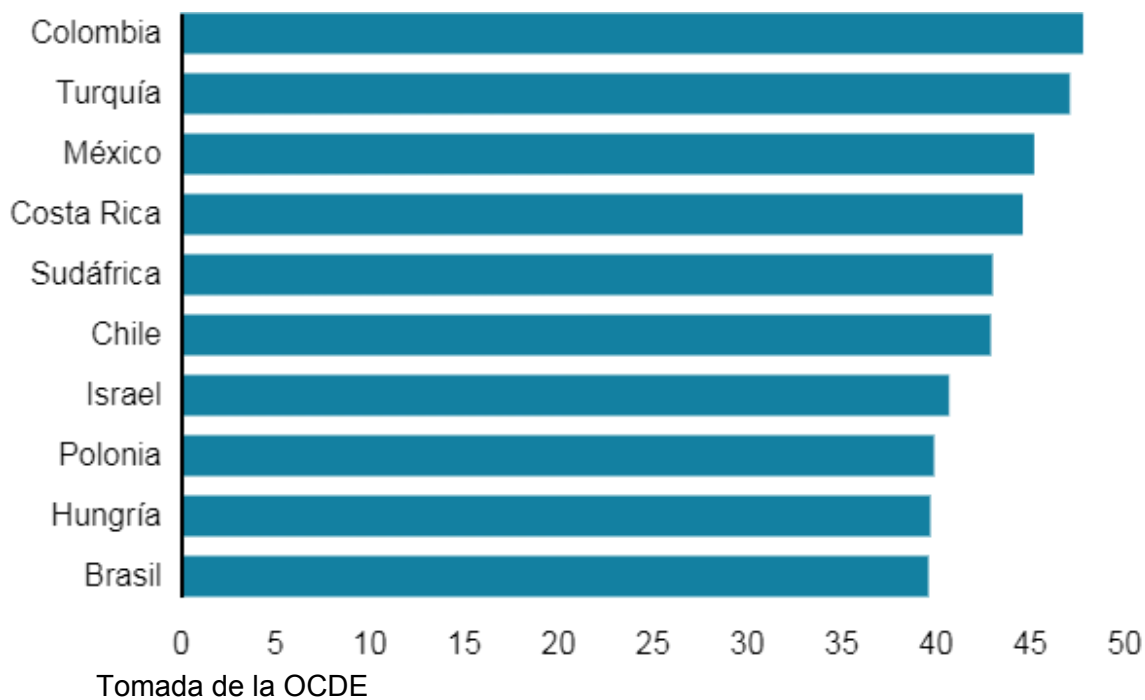


Tomado de: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/mexico-y-colombia-son-los-paises-en-donde-mas-se-trabaja-a-al-ano-en-la-region-2856796>

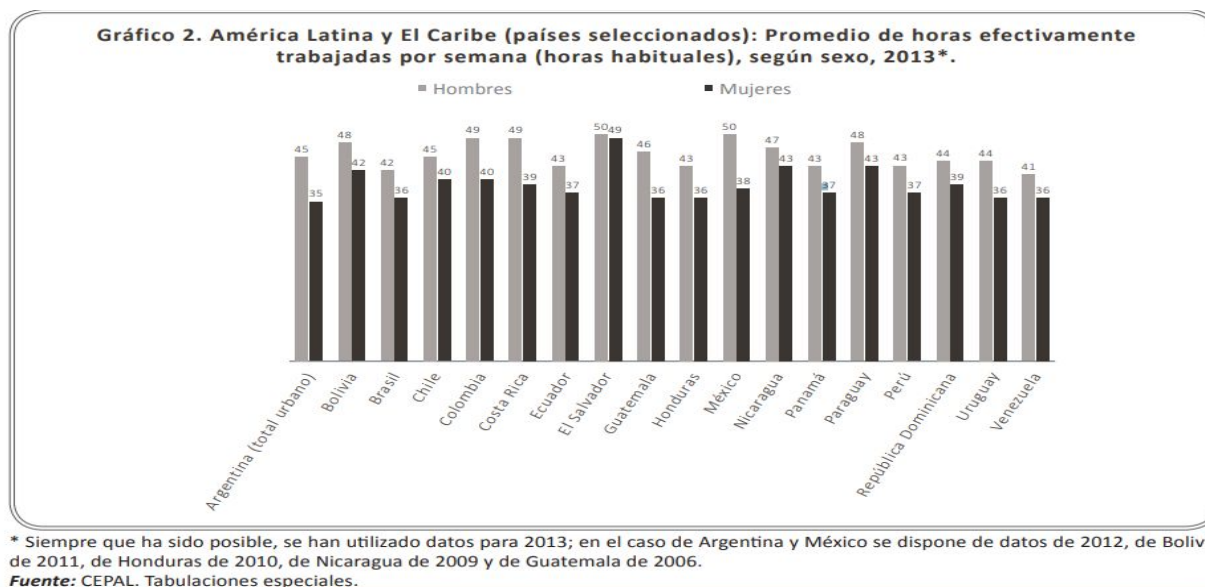
Entre los miembros de la OCDE, los países donde se trabaja más horas a la semana son Colombia, Turquía, México, Costa Rica, Sudáfrica y Chile. Pero el promedio de horas trabajadas semanalmente en los países que pertenecen a esta organización internacional, que agrupa a algunas de las economías más avanzadas del mundo, es de 37 horas. Lo que dista mucho de las 48 horas semanales que por ley existen en Colombia. En contraste con lo anterior, las naciones donde los empleados trabajan menos horas semanales son Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Suiza, Alemania y Australia<sup>3</sup>, que tienen economías más avanzadas.

<sup>2</sup> <http://ail.ens.org.co/mundo-laboral/america-latina-colombia-pais-donde-mas-horas-se-trabaja/>

<sup>3</sup> <https://www.dinero.com/internacional/articulo/cuantas-horas-se-trabaja-en-cada-pais/275822>



Así mismo, es posible observar la relación de horas trabajadas por hombres y mujeres en los diferentes países de Latinoamérica, entre los cuales Colombia es de los más altos:



Por su parte, Collewett y Sauermann estudian, por ejemplo, la relación entre productividad y horas de trabajo, tomando como muestra empleados de call center en Países Bajos. Para este estudio de caso, encontraron que un aumento en las horas de trabajo conduce a una disminución de la productividad posiblemente asociada a la fatiga generada en la labor. En la misma línea, encontraron que a medida que las horas de trabajo aumentaban lo hacía también el tiempo en llamada, lo cual implica una disminución en la productividad<sup>4</sup>. Otra investigación analizó los efectos de la reducción de la jornada laboral sobre los empleos y los salarios en Portugal posterior a 1996, año en que se redujo la jornada de 44 horas a 40 horas. La investigación concluyó que la reducción supuso una disminución en los despidos, mientras que las ganancias se mantuvieron constantes. En esta misma senda, Sánchez estudió los efectos de la reducción en el caso chileno de 2005, donde los resultados mostraron que no hubo un efecto significativo sobre la destrucción de empleos<sup>5</sup>. Corea del Sur en 2004 igualmente redujo la jornada de 44 horas a 40 horas y los efectos se vieron reflejados en la disminución del promedio de horas trabajadas, un crecimiento de la tasa de empleo, así como un aumento de trabajos a tiempo parcial<sup>6</sup>.

Otros, han estudiado la relación de la jornada laboral con el buen estado de ánimo, desarrollo personal y dedicación a la vida familiar. Una investigación del docente Jeffrey Pfeffer, deja como conclusión que “*el trabajo está matando la gente y a nadie le importa*”, así lo expone en su libro

<sup>4</sup> Collewett, M., & Sauermann, J. (2017). Working hours and productivity. *Labour Economics*, 47, 96–106. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2017.03.006>

<sup>5</sup> Raposo, P. S., & van Ours, J. C. (2010). How working time reduction affects jobs and wages. *Economics Letters*, 106(1), 61–63. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2009.10.001>

<sup>6</sup> <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=157729&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>



“Muriendo por un salario”, un texto que muestra cómo está afectando el exceso de trabajo a las personas. Pfeffer, profesor de la Escuela de Postgrado de Negocios de la Universidad de Stanford y autor o coautor de 15 libros en el campo de la teoría organizacional y el manejo de recursos humanos, argumenta en su último libro que el sistema de trabajo actual enferma e incluso termina con la vida de las personas.

Según la evidencia recopilada por Pfeffer, en Estados Unidos, el 61% de los empleados considera que el estrés los ha enfermado y el 7% asegura haber sido hospitalizado por causas relacionadas con el trabajo. De hecho, sus estimaciones apuntan a que el estrés está relacionado con la muerte anual de 120.000 trabajadores estadounidenses y, desde un punto de vista económico, destaca el académico, que el estrés tiene un costo para los empleadores de más de US\$300.000 millones al año en ese país.

Lee y Lee encontraron que para el caso coreano el recorte de la jornada laboral redujo significativamente la tasa de lesiones en un 8%<sup>7</sup>. Corredor, por otro lado, expone que un tiempo laboral justo supone “*un alto grado de satisfacción personal que a su vez se refleja en la calidad laboral, obteniendo la empresa mayor índices de productividad*”, en contraste a las jornadas extensas donde se desarrolla un alto grado de insatisfacción que repercute en la baja productividad y el desarrollo de enfermedades físicas y mentales.<sup>8</sup>

En Suecia, por ejemplo, se realizó un experimento durante dos años en el cual se disminuyó la jornada a 6 horas sin disminuir los salarios. El experimento se realizó con cerca de 70 enfermeras las cuales manifestaron un aumento en su bienestar y calidad de vida: “*Durante los primeros 18 meses del ensayo, las enfermeras que trabajaron menos horas registraron menos licencia por enfermedad, reportaron mejores condiciones de salud y aumentaron su productividad*”<sup>9</sup>.

De otro lado, el Departamento Nacional de planeación, afirma que la flexibilización de los horarios laborales, supuesto que se adapta al de la disminución de la jornada laboral, favorece la movilidad en el país, a la vez que genera una mayor comodidad y seguridad para los ciudadanos en sus traslados, sin importar si usan transporte público o privado. Lo anterior, toda vez que en la medida en la que los horarios de entrada y salida de los puestos de trabajo varíen, habrá menos afluencia de personas, bien sea en los artículos públicos o en las vías públicas. Siendo así, esta medida podrá impactar

---

<sup>7</sup> Lee, J., & Lee, Y. K. (2016). Can working hour reduction save workers? *Labour Economics*, 40, 25–36. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.02.004>

<sup>8</sup> Corredor, A. (2016). *Influencia de la jornada laboral (jl) en la calidad de vida (CV) del trabajador y en la calidad de vida laboral (CVL)*. Universidad Santo Tomás. Retrieved from <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2877/Corredormaira2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>9</sup> <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38907571>  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/SUBDIRECCI%C3%93N%20DE%20RECURSOS%20HUMANOS/Resolucion%20de%20horario%20flexible.pdf>

problemas de seguridad ciudadana frecuentes como lo son los hurtos en los diferentes medio públicos que se dan en la modalidad de “cosquilleo” y que se favorecen de escenarios concurridos por pronunciadas multitudes.

Así mismo, se pueden enlistar otros beneficios para empleados, empleadores y el Estado colombiano en general:

1. En materia de movilidad y ambiente, al reducir considerablemente la cantidad de personas que se dirigen al mismo tiempo a sus sitios de trabajo, facilitando la movilidad y disminuyendo la polución, en cumplimiento de fines, principios y derechos constitucionales, como el ambiente sano e interés general.
2. En relación con el Sistema de Seguridad Social, aumentaría los aportes al sistema porque las empresas generarían más empleos formales, en favor del sistema preceptuado en el artículo 48 de la Constitución Política.
3. Reducen los permisos, con media jornada libre el trabajador deberá programar sus actividades personales en su tiempo libre, solo en situaciones necesarias se le concederán permisos. Así mismo, se podrá reducir el ausentismo laboral.
4. Se desarrollarán estilos de vida saludables que permitirán reducir y combatir el estrés, lo cual repercutirá en la prevención y tratamiento de las enfermedades mentales, en pro de los postulados del derecho fundamental a la salud y de lo dispuesto en los artículos 47 y 49 de la Constitución Política. Ello, porque las personas tendrán más expectativa de vida sana, situación beneficiosa para el sistema de seguridad social que denotará en las mejoras en la salud personal que podrían, incluso, disminuir el número de incapacidades.
5. Las personas tendrán más espacio para atenderse y aplicar el autocuidado, así como de pasar mayor tiempo con sus familias. Los padres de familia contarán con más tiempo para educar a sus hijos, futuros ciudadanos de bien de Colombia. Todo lo anterior, en beneficio de lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Política. En consecuencia, habrá tiempo para la familia y las actividades orientadas a la recreación.
6. Las personas podrán practicar su actividad deportiva o iniciar en la misma, mejorando su estilo de vida y su salud, en favor del derecho al libre desarrollo de la personalidad determinado en el artículo 16 de la Constitución Política.
7. Algunas personas tienen otras habilidades o fortalezas que les pueden permitir, con el tiempo libre, crear empresa, en pro de la libre empresa establecida en el artículo 333 de la Constitución Política.
8. Está demostrado que un empleado o servidor con condiciones laborales óptimas produce más que cuando se le tiene en condiciones no tan adecuadas.
9. El tiempo libre generará más oportunidades de capacitación y profesionalización, con lo cual se podrá tener mano de obra más calificada, en desarrollo del derecho a la educación dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política.

## VI. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Para 2005 alrededor de la mitad de los países había reducido su jornada laboral máxima legal a 40 horas. Así, por ejemplo, Ecuador dispone en su Código del Trabajo la jornada máxima semanal legal en 40 horas. Chile en 2005 redujo la jornada de 48 horas a 45 horas, y para cuando se escribe este texto se encuentra en debate parlamentario para reducir la jornada a 40 horas. Del otro lado del Atlántico, países como España y Portugal han reducido efectivamente la jornada al límite de las 40 horas. De hecho, la gran mayoría de países del viejo continente lo han convenido así, sin que esto implique un detrimento de sus economías<sup>10</sup>.

En similar sentido, la OIT estableció un nuevo convenio como medida para combatir el desempleo a partir de una reducción progresiva de la jornada laboral, reduciéndola a 40 horas<sup>11</sup>. De igual modo, en 1962 la OIT decidió adoptar diversas proposiciones orientadas a la reducción progresiva de la jornada laboral, en donde se tengan en cuenta las posibilidades de cada país, como su nivel de desarrollo económico. Lo anterior, en relación a que la reducción de la jornada debe estar orientada a elevar el nivel de vida de la población, sin que esto signifique reducción de los salarios.

Así también, en 1999 el director general de la OIT introduce el concepto de trabajo decente que entrado el nuevo siglo se convierte en uno de los ejes de trabajo de la OIT. Este refiere al trabajo que busca la dignificación humana y social por medio del respeto de los derechos laborales, los ingresos justos y proporcionales sin discriminación de ningún tipo, y con protección y diálogo social; se caracteriza por 4 objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y diálogo social, los cuales se encuentran orientados a fines más amplios como la inclusión social, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo integral y la realización personal<sup>12</sup>.

En consecuencia, dos grandes conclusiones se pueden desprender de las experiencias internacionales:

1. La reducción de la jornada debe ser una propuesta estudiada y analizada de conformidad a las condiciones económicas de cada Estado, de manera que obedezca a las particularidades propias de cada economía y de su perspectiva de desarrollo.

---

<sup>10</sup> <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=157729&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

<sup>11</sup> OIT. «Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47).» 1935.

<sup>12</sup> Levaggi, Virgilio. «¿Qué es el trabajo decente?» *OIT*, 9 de 8 de 2004.

2. El trabajo decente requiere de muchos otros elementos diferentes al número de horas trabajadas durante el día o la semana. En tal sentido, la mejora de salarios, prestaciones sociales y oportunidades es clave, así como el diálogo social con el sector trabajador, del cual deben surgir este tipo de iniciativas al ser un asunto que redunde de forma directa en ellos. Lo contrario podría terminar en efectos no deseados con el proyecto, ya que como se evidencia en la encuesta de hogares que se mostrará en el siguiente acápite con el concepto del DANE, los trabajadores en Colombia suelen exceder las 48 horas de trabajo semanal con el fin de obtener mayores ingresos, lo que es una prioridad para ellos.

En consecuencia, disminuir la jornada laboral podría degenerar en que las personas aprovechen el tiempo libre para buscar otros empleos o trabajar horas extras y no, como el proyecto lo expone, para disponer de mayor tiempo libre con sus familias o con propósitos de recreación.

## VII. CONCEPTOS

El 18 de octubre de 2019 se enviaron solicitudes de conceptos al Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio del Trabajo, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Confederación Nacional del Trabajo, el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Colegio Colombiano de Psicólogos y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS).

De los anteriores, allegaron concepto el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRESS) y el Ministerio del Trabajo.

### **Función Pública**

La ley a modificar pretende regular la jornada laboral en Colombia, modificando el Código Sustantivo del Trabajo. En criterio de este Departamento, las modificaciones planteadas no se aplicarían al sector público ya que las disposiciones del mencionado Código rigen las relaciones de derecho individual del trabajo de carácter particular y sólo serán aplicables a los servidores públicos cuando así lo establezca la Ley.

Por ello, se remite por competencia al Ministerio del Trabajo.

### **Ministerio del Trabajo**

El Ministerio del Trabajo emitió concepto desfavorable sobre el proyecto de ley bajo estudio discriminando el análisis de cada uno de los artículos que se propone modificar. Así, frente al artículo 1° del proyecto, que se refiere al objeto, encuentra que el proyecto solo propone modificar la jornada laboral en Colombia, pero de ninguna forma evidencia cómo ello permitiría que las industrias y las empresas mejoren sus niveles de producción y competencia.

Respecto del artículo 2° que contempla la reducción del 48 a 36 horas semanales trabajadas, el Ministerio consideró que son muy pocos los sectores que muestran promedios por debajo de las 39 horas semanales de trabajo, en cambio, la mayoría de los sectores tienen un promedio semanal de por encima de este número y, en consecuencia, estos sectores necesitarían realizar nuevas contrataciones para mantener la productividad.

Asimismo, el concepto se aparta de los ejemplos de productividad relacionados con menos horas de trabajo en países como Alemania, Países Bajos, entre otros de los más desarrollados y productivos de Europa, toda vez que considera que las realidades sociales, políticas y culturales colombianas distan de ser comparables con las de estos países. En esta medida, el concepto invita a que se fomenten estas propuestas siempre que antes de su implementación se haga un reentrenamiento de fuerza laboral para que la pérdida de productividad no sea una consecuencia de esta. Lo anterior, luego de concluir que la propuesta generaría unos costos de producción elevados asociados a nómina para poder cubrir las horas laborales de quienes empezaran a cumplir con una jornada más reducida, en especial, en una propuesta como esta donde la disminución sería menor al promedio de horas trabajadas por la mayoría de industrias antes mencionado.

Por último, frente a la modificación del numeral 2 del artículo 161 del CST, el Ministerio no encuentra razón alguna que justifique por qué para los mayores de 15 y menores de 17 se propone una jornada máxima de 6 horas diarias, mientras que para los mayores de 17 y menores de 18 una de 5 horas diarias. Tampoco encuentra acertada la intención de modificar el artículo 161 del CST para cambiar los rangos en los que opera la jornada diurna y la jornada nocturna, toda vez que el artículo que trata los mismo es el 160 y, en consecuencia, de proceder la modificación se podría observar una contradicción en el Código.

### **Departamento Administrativo Nacional de Estadística**

El DANE allega la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual constituye un instrumento de recolección de información de los hogares colombianos en todo el territorio nacional de manera ininterrumpida con respecto a todos los meses del año. La GEIH tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la fuerza

de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población, permitiendo caracterizar a la población según su sexo, edad, parentesco, nivel educativo, afiliación al sistema de seguridad social en salud, entre otros.

**Tabla 1. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\***  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
<b>Ninguno</b>	735	770	815	850	877	924	950	1.007	1.049
<b>Educación Media</b>	889	918	968	998	1.036	1.059	1.106	1.145	1.193
<b>Educación Superior</b>	2.180	2.238	2.188	2.271	2.374	2.362	2.482	2.560	2.674

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

\*\* Se excluyen las personas que no reportaron su nivel de formación educativa.

**Tabla 2. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según nivel de formación\*\***  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018

Máximo nivel educativo alcanzado	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
<b>Ninguno</b>	52,7	52,4	52,3	52,4	51,2	51,4	51,1	50,6	50,8
<b>Educación Media</b>	50,8	51,0	51,0	50,8	50,4	50,2	49,6	49,5	49,5
<b>Educación Superior</b>	46,9	46,7	46,7	46,8	47,0	47,0	46,7	46,7	46,8

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

**Tabla 3. Ingreso laboral promedio mensual (miles de pesos) de los asalariados\* formales según grupos de etarios  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018**

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	1.358	1.405	1.426	1.510	1.596	1.584	1.658	1.729	1.825
<b>10 a 24 años</b>	733	755	797	844	886	916	954	1.007	1.068
<b>25 a 54 años</b>	1.452	1.515	1.519	1.618	1.715	1.674	1.760	1.838	1.911
<b>55 y más</b>	2.007	1.961	2.158	2.109	2.233	2.362	2.374	2.273	2.519

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

**Tabla 4. Horas semanales normalmente trabajadas promedio de los asalariados\* formales según grupos de edad  
23 ciudades y áreas metropolitanas  
Año 2010-2018**

Grupos etarios	Año								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total</b>	49,7	49,6	49,6	49,4	49,1	49,1	48,6	48,5	48,5
<b>10 a 24 años</b>	48,7	48,2	48,6	48,3	47,6	47,7	47,7	47,2	47,5
<b>25 a 54 años</b>	50,1	50,1	50,0	49,9	49,6	49,5	49,0	48,9	48,9
<b>55 y más</b>	47,0	46,7	46,4	47,0	46,9	47,3	46,9	47,1	46,7

Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Nota: Resultados en pesos corrientes

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del censo 2005.

\*Los asalariados son considerados como los ocupados que son obreros o empleados de empresas particulares o del Estado y los jornaleros o peones.

### **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

La ADRES comienza por explicar sus principales funciones y el proceso de puesta en operación de la Administradora. Posteriormente, hace unas precisiones acerca del principio de solidaridad, en la que indica que el literal j) del artículo 6o de la Ley 1751 de 2015 establece que «El sistema está basado en el mutuo apoyo entre las personas, generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades», principio que ha sido ratificado por la Corte Constitucional en sentencias como la C-130 de 2002.

En este punto se sugiere, de manera respetuosa, verificar el texto de la exposición de motivos debido

a que el apartado dedicado al impacto fiscal que se transcribe no es plenamente congruente con el objeto de la iniciativa: «(...) Finalmente, se debe tener en cuenta que el proyecto de ley no representa esfuerzo fiscal significativo, pues la medida al exaltar el principio de eficiencia también busca un recaudo fácil y expedito de la cartera adeudada, en este caso del impuesto debido y de los intereses y sanciones restantes a pagar. De tal modo, al contrario de causar un impacto fiscal negativo, la promoción y aplicación de esta ley provoca mayores beneficios para el Estado y la sociedad, los cuales se representan en un recaudo ágil y el retorno a la normalidad de múltiples contribuyentes en estado de mora, quienes de otra manera difícilmente o jamás podrían regularizar su situación y a los cuales se les deberá asistir y capacitar técnicamente para lograr la finalidad propuesta (...»

De otra parte, es preciso manifestar que esta Entidad no advierte la existencia de un impacto fiscal evidente, ello porque de acuerdo con el Parágrafo transitorio del artículo 161 del proyecto Ley de la Cámara: "La aplicación de la presente medida se realizará de manera gradual disminuyendo dos horas de la jornada laboral de 48 horas semanales cada año hasta llegar a las treinta y seis (36) horas semanales, sin que esto afecte los salarios percibidos por los trabajadores colombianos y la negociación que en materia de salario mínimo mensual legal se realiza cada año."

Lo anterior por cuanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 204 de la Ley 100 "La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (19) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización (...)", es decir, los aportes en salud tienen lugar en el porcentaje definido en la ley para tal efecto sobre el IBC, el cual no se está modificando a través del proyecto de Ley 258 de 2019 que se analiza.

Sea del caso advertir que el análisis adelantado por esta Entidad tiene lugar sobre lo dispuesto en la Resolución 2388 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, relativo a que la liquidación de la planilla integral de liquidación de aportes - PILA se realiza de acuerdo con el IBC reportado por cada empleado por días y no por horas, es decir, los aportes no pueden realizarse en ningún caso por valores inferiores a un (01) salario mínimo mensual legal vigente.

Finalmente, se sugiere, con el fin de elevar a rango legal la disposición de los aportes en días y así evitar una posible afectación del recaudo y desfinanciamiento del SGSSS en caso de que producto la expedición de esta norma, reglamentariamente los aportes se circunscriben a las horas laboradas, se adicione otro párrafo al artículo 2 del proyecto por el cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo en los siguientes términos:

"Parágrafo. En todo caso, los aportes al Sistema Integral de Seguridad Social se realizarán por días".



### **Asociación Nacional de Industriales**

La ANDI desde el inicio de su concepto concluye que “los proyectos de ley sobre reducción de la jornada laboral son inconvenientes”, incluyendo el actual así como el PL 212 de 2019 Senado de autoría del Senador Álvaro Uribe Vélez.

Para llegar a dicha conclusión, la Asociación toma como referencia los siguientes datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para 2018:

- En Colombia hay más de 22 millones de ocupados, sin embargo, solo cerca de la mitad son empleados asalariados, es decir, tienen un empleador y no son independientes. Ahora, de estos, 7.575.333 son, además, formales, es decir, que cumplen con los requisitos laborales de ley.
- Entre estos 7,5 millones de personas, hay 7.071.960 que trabajan actualmente más de 36 horas a la semana, es decir, el 93%.
- En promedio, cada hora trabajada a la semana por los 7,5 millones de asalariados formales, es remunerada con 9.061 pesos.

Con base en estos datos arroja el siguiente análisis de la estructura de las jornadas de los empleados colombianos: “Asumimos, para este cálculo, que las empresas elegirían contratar más trabajo (al mismo costo) para suplir esas horas. Sin embargo, es probable que muchas empresas suplieran parte de la labor con horas extras y otras también recargarán el trabajo sobre sus empleados. En promedio, para cubrir las 12 horas no trabajadas en la semana, las empresas cargarían con un costo semanal promedio de \$105.336 por cada trabajador. Esto, escalado a los 7 millones de empleados que trabajan más de 36 horas, significaría un costo anual de 35,6 billones de pesos para la economía, es decir, un impacto de cerca del 3,7% del PIB.”

Asimismo, la ANDI hace un análisis diferenciado dependiendo del sector económico y concluye que: “Por ejemplo, tratándose del sector industrial cuyas jornadas laborales son con frecuencia sin solución de continuidad por el tipo de actividades productivas que realizan, y, además, suele tener labores especializadas que requieren de estudios y capacitaciones costosos, el costo será mayor, porque deberán pagar horas extra, con su correspondiente recargo, para mantener empleados trabajando durante los 7 días/24 horas a la semana”. Frente a sectores como el comercio u otros afirma que: “requieren de atención al público durante unos horarios específicos, no tendrán la facilidad administrativa y, por lo tanto, el incentivo, de contratar a personas por 3 horas semanales. Estas empresas también optarían muy seguramente por el pago de horas extras.”

En conclusión, y poniendo de presente que solamente el sector educativo trabaja menos de 36 horas, lo cual implica que la medida impacte la mayoría de los sectores, la ANDI considera que: “La reducción de la jornada laboral hasta 36 horas solo implicaría un sobrecosto muy grande para los generadores de empleo y, pese a que sí sería necesario incrementar la nómina, solo serían más personas produciendo lo mismo, incrementando los costos, los precios, generando así inflación y terminando por disminuir el ingreso real de las personas.”

Por último, la ANDI cita autores que se han pronunciado en sentido contrario a la iniciativa de la reducción de la jornada laboral, en los siguientes términos:

1. Para Alemania, Hunt (1999) no encuentran efectos positivos en el empleo de una reducción gradual del tiempo de la jornada laboral, ocurrido en los 80' y 90'.
2. Crépon and Kramarz (2002) estudiaron la reducción de la jornada laboral desde 40 a 39 horas el año 1982 en Francia, encontrando que no se crearon nuevos trabajos, sino que incrementó el desempleo. Específicamente, reportan que los trabajadores directamente afectados por estos cambios, es decir aquellos que trabajaban 40 horas previo a la implementación de la política (marzo de 1981), tenían más probabilidades de perder su trabajo que aquellos trabajadores que en igual fecha trabajaban menos de 40 horas
3. Igualmente, para Francia, Esteveo and Sá (2008) estudiaron la reducción gradual de la jornada laboral desde 39 a 35 horas entre 2000 y 2002, encontrando un aumento en la rotación laboral, pero sin efecto sobre el empleo agregado
4. Skuterud (2007) presentó un análisis de la provincia canadiense de Quebec, donde entre el año 1997 y 2000, la semana laboral estándar se redujo gradualmente de 44 a 40 horas, concluyendo que la política no logró aumentar el empleo e implicó una pequeña disminución en el salario por hora de los trabajadores. Según el autor, los resultados observados se deben a que la reforma no sugirió que los salarios se mantuvieran constantes después de la reforma.

### **Federación Nacional de Comerciantes**

Desde Fenalco consideran que “es imperativo implementar medidas de flexibilización laboral como la contratación por horas que permitan generar nuevos puestos de trabajo con la consecuente productividad que ella genera”. Así mismo, proponen que “se pueden impulsar incentivos laborales para ciudades que adopten el modelo comercio 24 horas, que le daría un gran auge a las empresas de turismo, entretenimiento y a las distintas expresiones de la economía naranja”.

En relación con el proyecto de ley, precisan que “solo sería viable si se interviene el costo sobre las horas extras, ya que de no ser así, se pueden generar cargas excesivas a las nóminas de las empresas”. En ese sentido, concluyen que “no va a generar unos mayores índices de productividad y

competencia de las empresas y las industrias del país. Todo lo contrario, podría llegar a agravar las cifras de desempleo”.

## VIII. IMPACTOS DE LA INICIATIVA

De los conceptos allegados por las diferentes entidades es factible concluir que, en términos generales, el proyecto de ley bajo estudio presenta ciertas dificultades para su acogimiento dentro de las cuales se destacan: la falta de evidencia empírica que lo soporte, los sobrecostos asociados a nómina, la posibilidad de generar mayores cargas de trabajo al empleado, la posible generación de mayor desempleo y el aumento de la inflación relacionado con el aumento de precios en el proceso de producción.

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, el proyecto de ley no demuestra argumentos suficientes asociados a la productividad, toda vez que las evidencias empíricas sobre las cuales se apoya son descontextualizadas en la medida en que utilizan como referencia, en su mayoría, países como Alemania, con realidades políticas, culturales y sociales que no se compadecen con las realidades propias de países latinoamericanos. De ahí, que antes de proponer modificaciones en la jornada laboral que tengan como presupuesto la productividad, se sugiere promover un reentrenamiento de la fuerza laboral que permita alcanzar en efecto los niveles de eficiencia a los que se espera llegar.

La anterior anotación parecer ser presupuesto de implementación de la reducción de la jornada laboral, pues en la misma línea se pronunció la ANDI refiriendo que, de lo contrario, la reducción de la jornada laboral solo implicaría un sobrecosto muy grande para los generadores de empleo porque sería necesario incrementar la nómina, pero al final solo serían más personas produciendo lo mismo. Para concluir lo anterior, la ANDI estudió la información proveniente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), la cual tiene como objetivo principal proporcionar información básica sobre el tamaño y la estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país. Con base en esta, encontró que para suplir las 12 horas semanales que los empleados dejarían de trabajar, tendrían que cubrir un costo adicional semanal de \$105.336 por cada trabajador. Adicionalmente, dicho sobrecosto habría que multiplicarlo por los 7.071.760 empleados que trabajan más de 36 horas semanales, suma que ascendería anualmente a 35.6 billones de pesos, lo cual tendría un impacto de cerca del 3.7 en el PIB.

Dadas las anteriores cifras, la ANDI concluyó que, para mantener la producción, las industrias y empresas colombianas intentarían lograr igual producción, con igual cantidad de trabajo, a un mismo costo y en menor tiempo (6 horas), es decir, una recarga de trabajo sobre los mismos empleados. De ser así, consideramos que lejos de garantizar una mejor calidad de vida, la medida en realidad intensificará los niveles de estrés de los trabajadores que ahora tendrían que cumplir con las metas esperadas de un horario laboral diario de 8 horas en 6 horas. Ahora, si la disposición abarcara como

tal la permanencia en los lugares de trabajo por más de 6 horas, lo otro que podría suceder es que las personas terminaran llevándose su trabajo a casa y por tanto su vida laboral terminara permeando su vida privada y familiar. Por último, también podría suceder que quienes antes se encontraban en la capacidad de cumplir con un horario laboral de 8 horas, aprovechen la medida para emplearse en dos trabajos por 6 horas diarias donde la flexibilidad del horario lo permitiera y, de ser así, ello solo representaría una sobrecarga laboral exagerada para los trabajadores que podría tener efectos en su salud y que, contrario a brindar una mejor calidad de vida y aumentar el tiempo en familia, produciría el efecto contrario.

Sin embargo, la ANDI también consideró un escenario en el que realmente se llevara a cabo una contratación separada por las horas necesarias para evitar que se afecte la producción. Por ejemplo, para el sector comercial que requeriría de la prestación del servicio al público por 3 horas más diarias, encontró que la medida no generaría más empleo, sino que generaría un recargo adicional para los comerciantes por concepto de horas extras y que, en consecuencia, ello podría conducir a que se aumentara el desempleo y, en su lugar, aumentara el pago de horas extras hacia un mismo trabajador. Lo mismo sucedería con empresas o industrias que exijan el cumplimiento de labores especializadas, pues muy seguramente los empleadores preferirán pagar horas extras que cubrirle costos estudios y capacitaciones a nuevos trabajadores. En la misma línea se pronunció FENALCO que apoyaría la iniciativa siempre que la misma acompañara la intervención del costo sobre las horas extras, ya que de no ser así, se pueden generar cargas excesivas a las nóminas de las empresas, lo cual podría llegar a agravar las cifras de desempleo.

Ahora, aun cuando las empresas e industrias colombianas asumieran la carga de los sobrecostos en nómina, aunado a ello iría un incremento en los costos de producción que se verían reflejados en los precios de los productos y servicios, fenómenos propios de la inflación que en realidad terminarían disminuyendo el valor de los ingresos reales de las personas.

Así mismo, de otras fuentes diferentes a las destacados por el autor, se pueden obtener argumentos a favor y en contra de la medida:

Fuentes	Pros	Contras
Reducir las horas laborales: ¿qué beneficios tiene?:	El conferencista Jason Fried, en la charla de TED <i>¿por qué no se trabaja en el trabajo?</i> , explica que el alargamiento de las jornadas laborales no parecen ser la solución a la escasa productividad de los empleados en su trabajo, sino que más bien, parece ser	En Chile, durante la evaluación sobre la posibilidad de acortar la jornada laboral a 40 horas, en busca de una mejor calidad de vida, el profesional Eduardo Durán, quien integra la Comisión de Trabajo de la Cámara Baja, explicó que es positivo que se discuta sobre materias que dicen

<p><a href="https://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/reducir-las-horas-laborales-que-beneficio-s-tiene">https://mba.americaeconomia.com/articulos/reportajes/reducir-las-horas-laborales-que-beneficio-s-tiene</a></p> <p>Jason Fried: ¿por qué no se trabaja en el trabajo?:</p> <p><a href="https://www.youtube.com/watch?time_continue=787&amp;v=ewigKS4mK64&amp;feature=emb_logo">https://www.youtube.com/watch?time_continue=787&amp;v=ewigKS4mK64&amp;feature=emb_logo</a></p>	<p>un problema de mala gestión del tiempo en el trabajo y sobre todo del tipo de tareas que se asignan. El conferencista, hace especial énfasis en el impacto negativo que representan las reuniones de escasa productividad que lo que terminan haciendo es distrayendo a los trabajadores de tareas de mayor relevancia; pues, las reuniones interrumpen al trabajador de la tarea que se encuentran haciendo en el momento, no para ir a trabajar, sino para ir a hablar sobre lo que se debe hacer después. Lo anterior quiere decir que las reuniones en realidad no son espacios donde se trabaja.</p> <p>Jason Fried, lleva un tiempo preguntándole a diferentes personas a dónde van cuando realmente necesitan terminar un trabajo, y ninguna de esas personas le ha respondido que a la oficina. Su teoría es que esto sucede porque empresarios y entidades alquilan un edificio y lo dotan con todo tipo de artefactos que terminan siendo potenciales distractores, cuando en realidad la respuesta sobre esta pregunta normalmente refiere a un lugar (la terraza), a un objeto en movimiento (un avión), o a un momento del día (cualquier lugar, mientras sea en horas tempranas o muy tarde). De ahí, que el experimento de Fried no permite establecer que la productividad necesariamente se relaciona con una mayor permanencia en el trabajo.</p> <p>Asimismo, hace una distinción entre las distracciones que se pueden dar desde la casa u otro lugar diferente a la oficina y desde la última; básicamente,</p>	<p>relación con otorgar mayor flexibilidad laboral; pero, "se generan muchas interrogantes en materia laboral, como es por ejemplo: ¿la reducción de jornada implicaría unos aumentos en el costo de mano de obra? ¿Qué pasará con los contratos de trabajo a tiempo parcial? ¿Qué ocurre con las jornadas excepcionales y las bisemanales? ¿Cómo se mantendrían las remuneraciones variables de los trabajadores?, entre otras. El costo de la mano de obra podría elevarse, perjudicando la contratación y la generación de empleos formales".</p>
--	---	--

	<p>indica que las primeras son voluntarias (se toma la decisión de prender el televisor) y las segundas involuntarias.</p>	
<p>¿Es factible reducir la jornada laboral en Colombia?<a href="https://www.elpais.com.co/colombia/es-factible-reducir-la-jornada-laboral-en.html">https://www.elpais.com.co/colombia/es-factible-reducir-la-jornada-laboral-en.html</a></p> <p>El Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario</p> <p>¿Trabajar menos días? Los pros y contras: <a href="https://superheroes.sesametime.com/trabajar-menos-dias/">https://superheroes.sesametime.com/trabajar-menos-dias/</a></p>	<p>Iván Daniel Jaramillo Jassir, miembro del observatorio, señala que la dificultad en Colombia está en negociar sectorialmente, es decir, por rama o industria. Pues, si bien no está prohibido, los sindicatos negocian por empresa y eso podría dificultar mucho el paquete de reivindicaciones laborales, salariales y prestacionales que sería deseable incorporar.</p> <p>Asegura que la reducción de horas laborales generaría nuevas oportunidades de trabajo y le permitirían al trabajador acompañar la vida personal, familiar y de atención en actividades personales del trabajador. Para llegar a esta conclusión, el experto desarrolla un concepto humanista del trabajador e indica que: “El trabajador no es solo trabajador, también es un ser humano que tiene distintas actividades que vale la pena estimular para que pueda tener un rol social suficientemente deseable”.</p> <p>Asimismo manifestó que “las empresas empezarán a tomar conciencia de la importancia de negociar, para lo cual los habilita el Código Laboral, sectorialmente para que no haya lo que denominamos dumping, es decir, que en un mismo sector se reduzcan sus</p>	<p>A pesar de la posibilidad de negociación que plantea Iván Daniel Jaramillo, hay posturas que contrario a su parecer, consideran que disminuir la jornada laboral puede tener un impacto negativo en ciertas industrias. Tal es el caso de la industria de salud, de la seguridad o la de la prensa, las consecuencias negativas serían producto de las demandas de la propia industria. A modo de ejemplo, señalan que en el mundo de la salud, los trabajadores tienen que estar disponibles para atender casos repentinos; en el caso de la industria de las noticias, los acontecimientos suceden a todo momento y la cobertura debe ser a tiempo real. Por eso, es necesario considerar con detenimiento si reducir la jornada sería beneficioso para la empresa o no, de acuerdo a la industria en la que se desenvuelva.</p> <p>Otro factor a considerar es la cultura organizacional. En ocasiones, los trabajadores preferirán trabajar una hora más y poder tomar algún descanso corto en su jornada, que tener jornadas más cortas, que exijan una productividad tal que, contrario a lo que se esperaría, aumente los niveles de estrés.</p>

	<p>horarios sin reglamentación, la idea sería que esto fuera a partir de la habilitación legal”.</p> <p>Aclaró que en Colombia el número de horas laborales está ligado al salario para desarrollar las labores que se le encomiendan, sin embargo, las empresas podrán negociar los ingresos del trabajador sin necesidad de reducir el salario.</p>	
<p>Pros y contras de la jornada laboral de 4 días:</p> <p><a href="http://empresas.infoempleo.com/hrtrends/jornada-laboral-4-dias">http://empresas.infoempleo.com/hrtrends/jornada-laboral-4-dias</a></p>	<p>Esta forma de trabajo consiste en <b>trabajar únicamente 4 días a la semana</b>, es decir, se trabajaría por ejemplo de <b>lunes a jueves</b>.</p> <p>Esta propuesta, además de contemplar beneficios reiterados como: el bienestar de los empleados en su vida personal, sus niveles de productividad y su satisfacción con su empleo, incluye también los impactos positivos que ello podría tener para el medio ambiente. Lo anterior, toda vez que se restaría un día de la semana en la que todo empleado debe necesariamente transportarse de un lugar a otro y en el que, su puesto de trabajo, le exige un consumo determinado de energía generalmente (8 horas aproximadamente)</p> <p>Este modelo ya ha sido implementado en diferentes lugares del mundo. Un ejemplo de ello es la empresa neozelandesa Perpetual Guardian, con 250 trabajadores dedicada a testamentos y la administración de fideicomisos, que hizo la prueba en</p>	<p>Algunas de las complicaciones que presenta esta propuesta dependerán del tipo de empresa de la que se esté hablando; pues, finalmente, el mercado es competitivo y ninguna empresa tomará la determinación de los 4 días cuando su competencia sigue operando 5. De ahí, que surja además el problema del salario ya que, lo más probable, es que si los empleadores están dispuestos a negociar las jornadas laborales, esperarán que los empleados también estén dispuestos a hacer lo mismo con el monto del salario.</p>

	<p>2018 durante los meses de marzo y abril y que asegura haber mejorado la conciliación de los trabajadores y, sobre todo, aumentado su eficacia.</p> <p>También hay claros ejemplos en Estados Unidos como Treehouse, que ya lleva con esta jornada 4 años, y Basecamp, que la pone en marcha parcialmente de mayo a octubre, como si se tratara de una jornada intensiva de trabajo durante determinados meses del año.</p>	
--	---	--

También, es importante agregar que actualmente se están dando tres debates en el país que son fundamentales para el presente asunto:

1. Los reclamos de diferentes sectores sociales y sindicatos en relación con propuestas de reforma a la ley laboral que hoy son abordados a través del diálogo social que ha abierto el Gobierno Nacional con los principales exponentes de las movilizaciones que arrancaron el 21 de noviembre.
2. La discusión sobre el porcentaje de aumento del salario mínimo legal mensual vigente que es pertinente para el presente asunto, en la medida que la principal queja de los trabajadores recae en sus ingresos y como la falta de estos hace que deban trabajar más tiempo o tener más fuentes de ingreso.
3. La discusión que actualmente da Senado sobre el Proyecto de Ley Número 212 de Senado que ya se encuentra en segundo debate (pendiente de rendir ponencia para dicha instancia) y que tiene un objeto muy similar al presente proyecto de ley, especialmente una vez se eliminaron las disposiciones sobre trabajo parcial que dicho proyecto contemplada.

Finalmente, se debe realizar un análisis económico y financiero de las medidas que se proponen a través de disposiciones legislativas y políticas públicas. En ese sentido, es conveniente mirar que lo dispuesto en el Proyecto de Ley, que genera una disminución de la jornada laboral, debe tener como referencia el impacto económico que podría causar conforme a la densidad de personas que hoy cuentan con un contrato laboral, el valor promedio de la hora de trabajo en Colombia y los puestos de



trabajo, industrias y sectores que, en particular, tal medida impactaría. Estos análisis no se evidencian en el proyecto, ni se identifican cuáles son los impactos económicos que tendría para el sector privado, tal como lo evidencia la ANDI en su concepto.

Así tampoco, acorde a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, se aborda la discusión sobre el impacto en las finanzas del Estado, ni se prevé con claridad lo relacionado con el mantenimiento de las contribuciones al Sistema de Seguridad Social, como lo expone la ADRES al sugerir la inclusión de un párrafo que despeje dicha duda. También, es importante observar que, si bien la medida no cobija a los servidores públicos y, por tanto, no implica mayor impacto fiscal para el Estado, la no inclusión de estos en este tipo de medida no encuentra una justificación adecuada, como pasará a observarse en el siguiente acápite.

## **IX. DIFERENCIACIÓN INJUSTIFICADA ENTRE TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO Y SERVIDORES PÚBLICOS**

Las modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo rigen las relaciones de derecho individual de trabajo de carácter particular, de forma que estas solo serían aplicables a los servidores públicos cuando así lo estableciera la ley expresamente o se propusiera modificar las normas atinentes a la materia, como lo establece el concepto de Función Pública. En este contexto, resulta al menos conveniente hacer un *test de igualdad* de cara a la reforma que se plantea, toda vez que este busca evitar la toma de decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, que carezcan de un mínimo de racionalidad de la cual pueda derivarse, como es debido, el principio democrático, el principio de igualdad de trato ante la ley y la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. Para ello, sea lo primero decir que este análisis comprende tres objetos, a saber: (i) el fin buscado por la medida; (ii) el medio empleado; y (iii) la relación entre el medio y el fin (C. Const., Sala Plena, Sentencia C-015, 2014). Asimismo, en términos de intensidad, lo que procede es hacer un *test estricto* de igualdad, entendiendo que la medida podría significar una discriminación no taxativa hacia los servidores públicos respecto del goce del beneficio de una reducción de la jornada laboral.

Dicho lo anterior, (i) tenemos que el fin buscado por la medida es “*brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores colombianos y a sus familias y (para que) puedan emprender actividades educativas, de capacitación, lúdicas o compartir tiempo de calidad con las familias y a la vez posibilitar que las empresas y la industria colombiana mejoren sus niveles de producción y competencia*”.

A su vez, (ii) la medida empleada para la consecución del fin, consistiría en reducir la jornada laboral legal de 48 horas semanales y 8 horas diarias a un máximo de 36 horas semanales, es decir, 6 horas diarias para mayores de edad. También, reducirla de 8 horas diarias y 40 semanales a un máximo de

5 horas diarias y 30 semanales para mayores de 17 años y menores de 18 años. Por último, la medida dispone que su aplicación sería gradual, de forma que se disminuirían 2 horas de las 48 semanales cada año, sin que ello afectara los salarios percibidos por los trabajadores ni la negociación del salario mínimo legal mensual vigente que se realiza cada año.

Así, en relación al (i) y (ii) punto de análisis, encontramos que del fin buscado por la medida y el medio empleado para la misma no se anticipa ninguna razón adecuada por la cual los trabajadores que tengan la calidad de servidores públicos no estén contemplados dentro del proyecto de ley. Pues, a pesar de la relación de especial sujeción que se deriva del impacto que tienen sus labores en el interés general y la consecución de los fines estatales, y que por ende justifica que tengan una libertad restringida al momento de desempeñar sus funciones, la calidad en sí misma no es razón suficiente por la cual deban ser privados de las prerrogativas y beneficios citados en el punto (i). Por el contrario, encontramos que en el objeto del proyecto se habla en general de ciudadanos colombianos, dentro de los cuales también deberían estar comprendidos los servidores públicos de forma expresa como lo exige la ley, por los siguientes motivos:

Primero, de ninguna forma puede justificarse un trato diferenciado a los servidores públicos en atención al objeto del proyecto, toda vez que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y su fortalecimiento como institución, por medio de medidas que promuevan mayor tiempo de calidad entre sus miembros, también debería cubrir a quienes desempeñan funciones públicas. Segundo, es todavía menos claro frente a la finalidad de capacitación y educación, toda vez que para el cumplimiento de finalidades estatales también se requiere tiempo para actualizar conocimientos y recibir capacitaciones. Tercero, del proyecto de ley tampoco se encuentra sustento alguno del cual pueda inferirse por qué la disminución en la jornada laboral favorecería únicamente a las empresas y a la industria colombiana en términos de productividad y no al funcionamiento de las instituciones donde operan tanto trabajadores oficiales como servidores públicos. Por último, tampoco se entiende por qué debería adoptarse una medida encaminada a mejorar la calidad de vida de unos trabajadores y no de todos; si en su mayoría los argumentos sobre este punto que constan en la propuesta legislativa están relacionados con problemas de salud, asociados al estrés, y, por tanto, debería ser esta una medida de importancia para todos los sectores, sin discriminar cuando se trate de servidores públicos.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, se concluye que el proyecto de ley no soporta un test estricto de igualdad que justifique un tratamiento desigual frente a trabajadores públicos y, en esa medida, parece ser que los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales, como la igualdad, la familia y la vida digna asociada al trabajo.

Igualmente, es importante anotar que no es posible cambiar en el texto propuesto tal diferenciación porque se excedería el objeto fijado por el autor, así como el título mismo de la iniciativa, que se circunscribió únicamente en el Código Sustantivo. Aún si se hiciere, también tendría que incluirse un estudio sobre el impacto fiscal de la medida y se debería contar con un concepto del Ministerio de Hacienda y demás entidades competentes.

## **X. CONCLUSIONES**

1. Las experiencias internacionales sobre la materia son diversas y la OIT dispone de una serie de recomendaciones que buscan que en cada país el análisis se haga bajo las particularidades de cada Estado y en consonancia con las necesidades y requerimientos de los trabajadores, en atención al diálogo social que se mantenga con estos.
2. Existen tanto motivos a favor como en contra de la propuesta de disminución de la jornada. En el caso particular son preocupantes aspectos como:
  - a. El costo económico de las horas que se dejen de trabajar y lo que eso puede representar en términos de impacto económico para el sector privado o algunos sectores específicos de orden comercial o industrial.
  - b. Las necesidades de ingresos de los trabajadores que podrían repercutir en que el tiempo libre se disponga en otro trabajo o en hacer más horas de trabajo, lo que afectaría el propósito de generar tiempo libre que es el principal objetivo del proyecto.
  - c. La ausencia de diálogo sobre la medida con los directamente vinculados y beneficiados de la misma, especialmente en el marco de los reclamos sociales actuales.
  - d. El avance desde Senado de otro proyecto de ley con objeto y disposiciones similares.
3. La diferenciación no justificada entre trabajadores del sector privado y del sector público, para efectos de ser beneficiarios de la disminución de la jornada, puede constituir un trato discriminatorio que no tendría la vocación de aprobar un test de igualdad implementado por la Corte Constitucional.

## **XI. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia negativa y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Comisión



Séptima de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley 258 de 2019 Cámara “Por medio del cual se modifica la jornada laboral en Colombia, se reforma el artículo 161 del código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,

---

**JORGE BENEDETTI MARTELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar