

Bogotá D.C., septiembre 2024

Honorables Congresistas
María Fernanda Carrascal Rojas
Camilo Esteban Ávila Morales
Juan Camilo Londoño Barrera
Germán José Gómez López
Hugo Alfonso Archila Suárez
Alfredo Mondragón Garzón
Jairo Humberto Cristo Correa
Andrés Eduardo Forero Molina
Karen Juliana López Salazar
Jorge Alexander Quevedo Herrera
Ponentes
Cámara de Representantes

Asunto: Comentarios del Consejo Gremial Nacional al Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley 166/2023C acumulado con el Proyecto de Ley 192/2023C y el Proyecto de Ley 256/2023C *“Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”*.

Reciban un cordial saludo,

Desde el Consejo Gremial Nacional, entidad que representa a los micro, pequeños, medianos y grandes empleadores del país, presentamos comentarios al Informe de Ponencia para el segundo debate del Proyecto de Ley 166/2023C acumulado con el Proyecto de Ley 192/2023C y el Proyecto de Ley 256/2023C *“Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”*, con el fin de contribuir a la discusión de esta iniciativa legislativa.

El Consejo Gremial Nacional está conformado por los 32 gremios más representativos del sector empresarial y productivo de Colombia. Nuestra labor se enfoca en promover y desarrollar políticas públicas que fomenten el bienestar social, cierren brechas e inequidades, generen empleo formal, impulsen el crecimiento

Página 1 de 43



empresarial, aseguren la sostenibilidad fiscal y aumenten la productividad como eje del desarrollo sostenible y competitivo del país.

Desde el Consejo Gremial Nacional, reconocemos los objetivos del Proyecto de Ley, que busca implementar una reforma laboral orientada a consolidar un trabajo digno y decente en Colombia. Reiteramos nuestro compromiso con el país y con el debate democrático para la construcción de una reforma laboral responsable, que responda a las necesidades económicas y del mercado laboral.

Estamos convencidos de que el trabajo conjunto y articulado entre el Gobierno, el Congreso, la Academia y el sector privado es fundamental para construir un articulado incluyente y concertado, que salvaguarde los derechos de los trabajadores, fomente la generación de empleo y reduzca la informalidad laboral. Reconocemos los problemas estructurales del sistema, así como las necesidades del mercado y el impacto económico que esta reforma podría acarrear en el sector productivo de Colombia.

Este documento ofrece un panorama económico sobre el trámite de la Reforma Laboral y consolida los comentarios y propuestas elaborados por el Consejo Gremial Nacional al Informe de Ponencia para el Segundo Debate.

I. Problemas estructurales del sistema laboral: informalidad y desempleo

Desde el Consejo Gremial Nacional queremos insistir enfáticamente en que la reforma laboral debe estar dirigida hacia la creación de empleo y la reducción de la informalidad. Colombia tiene un grave problema estructural en su mercado laboral, de acuerdo con el DANE el 56% de los trabajadores son informales, por lo tanto, la reforma laboral no se puede centrar en el 44% que tiene trabajo formal. Es importante enfocar las discusiones en esta realidad.

Las modificaciones en materia laboral deben abordar las necesidades de los diferentes tipos de trabajadores y de sectores productivos, buscando solucionar los problemas estructurales del mercado laboral. No se pueden desconocer actividades económicas cuyas características hacen de ellas más susceptibles a caer en la informalidad. Por ejemplo, aquellas que se desarrollan en el sector rural, donde el 84,2% de los ocupados son informales. De forma similar, no se pueden desconocer las distintas particularidades de otros sectores que, desde nuestras mesas técnicas, identifican como obstáculo la inflexibilidad del proyecto de ley.

Según el último reporte del mercado laboral del Banco de la República (2024)¹, se ha perdido la dinámica en el empleo asalariado y formal, que se mantiene estancado, y que incluso ha registrado ligeras reducciones en lo corrido de 2024. Mientras que, el empleo no asalariado ha presentado ligeros crecimientos en lo corrido del año, impulsando el crecimiento de la tasa de informalidad.

Este nivel de informalidad de 56% en el mercado laboral, combinado con la alta tasa de desempleo del país de 9,9% para julio de 2024 (siendo una de las más altas entre los países de la OCDE, donde el promedio es de 4,9%), destaca la necesidad de abordar los desafíos de la reforma laboral bajo la perspectiva de la generación de nuevos empleos formales. Además, es prioritario que la población empleada, incluso de manera informal, pueda realizar contribuciones al sistema de salud, aportar al sistema pensional, mejorar su cobertura en riesgos laborales y ampliar su acceso al sistema financiero. Estas medidas no solo fortalecerían la seguridad social, sino que también aumentarían la capacidad de ahorro y el acceso al crédito, contribuyendo a una transformación positiva y sostenible en el panorama laboral y el bienestar económico nacional.

De acuerdo con los resultados de la Misión de Empleo 2022, la informalidad laboral en Colombia puede derivar de los siguientes factores: (i) los individuos no tienen las habilidades que demanda el mercado laboral formal; (ii) existen barreras explícitas como costos laborales, o implícitas como la discriminación racial o de género; o (iii) por la decisión voluntaria de estar en la informalidad. Sin embargo, en la reforma propuesta no se abordan todas las causas de esta problemática.

En un estudio reciente de Fernández, C. & Ulysea, G. (2024)² se estima que frente a una reforma laboral que aumente los costos laborales entre 3,9 y 7,8 p.p. se pueden generar aumentos en la informalidad entre 7 y 12 p.p. Según el estudio, el salario de los trabajadores informales también podría reducirse, lo que podría incentivar a aumentar la informalidad. Los efectos de la reforma sobre el salario de los trabajadores serían desproporcionadamente superiores a los observados con la reducción de parafiscales en el 2012, o la reforma del 2002. Esto se explica, porque cuando los costos laborales suben las firmas no pueden reducir los salarios por debajo del mínimo, y deben ajustar sus cuentas contratando más trabajadores informalmente y/o a un menor precio.

¹ Banco de la República (2024) Reportes del Mercado Laboral: Estabilidad reciente del desempleo y el estudio de los efectos de cambios en los costos de despido a través de un modelo macroeconómico.

² Fernández, C. & Ulysea, G. (2024). On the Interface of Social Security and Tax Costs. Bogotá: Fedesarrollo, 24 p

Nuevos desafíos comprometen aún más este Proyecto de Ley, si se suman las implicaciones que tiene sobre los sistemas de salud y pensiones, la formación del ahorro y la sostenibilidad fiscal. El estudio de Fernández, C. & Ulyseas, G. (2024) también encuentra un efecto fiscal negativo, ya que el aumento de los costos laborales al ser deducibles de la base de liquidación del impuesto de renta queda mitigado en un 35%, monto que constituye un menor ingreso para el fisco. Las empresas pequeñas exentas del impuesto, además, se verían afectadas por la reforma al no poder mitigar el efecto con deducciones tributarias, dado que las deducciones tributarias solo benefician a las empresas que pagan impuesto sobre la renta, aquellas empresas sin la posibilidad de reducir su base impositiva a través de deducciones, es decir, aquellas empresas exentas del pago del impuesto sobre la renta enfrentarían directamente el aumento de los costos laborales.

Ante desafíos como las nuevas tecnologías, las nuevas demandas, las nuevas prácticas productivas, las nuevas tendencias laborales, entre otras; la reforma se queda corta y requiere de discusiones más profundas entre el sector productivo, el gobierno, la academia y la ciudadanía. Según el Informe Future of Jobs del WEF (2023)³, el avance en la adopción tecnológica y la creciente digitalización en los mercados incidirán positivamente en la creación de nuevos empleos. No obstante, los desarrollos de la inteligencia artificial a su vez impulsaran la disminución generalizada de puestos formales de trabajo, que el WEF estima en 14 millones para los próximos cinco años. Esto será un reto nacional considerando las limitaciones que la Reforma Laboral impone para la generación de nuevos empleos formales, donde los empleadores realizan un análisis costo-beneficio entre la implementación de tecnologías inteligentes y los elevados costos laborales.

Otro factor relevante, es el desempeño del clima empresarial que se relaciona con la inflexibilidad o flexibilidad laboral y el aumento o reducción de los costos laborales. Según el reporte del mercado laboral del Banco de la República (2024), un incremento del 10% en los costos de despido, puede implicar a largo plazo una pérdida de alrededor de 798.000 empleos, equivalentes a una disminución del 9,9% en el empleo formal. A su vez, la mayor incidencia de la informalidad contribuye a reducir la productividad total de los factores (PTF), lo que afecta negativamente el producto. Considerando la Productividad Total de los Factores (PTF), cuya variación fue de -1,71% en el 2023 según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la reducción en la eficiencia general con la que se combinan los insumos de producción (trabajo y capital) en el país, está

³ World Economic Forum (2023) Future of Jobs. Insight report.



afectando la competitividad y el clima empresarial de manera silenciosa y persistente.

De acuerdo con el último reporte del Índice de Competitividad Global del WEF, Colombia ocupa el puesto 57 de 141 países en el índice de flexibilidad laboral. Por lo que, para la situación actual del país, las normas laborales rígidas dificultarán aún más la adaptación de las empresas nacionales a los cambios en el mercado global, la atracción de nuevas inversiones y a la adaptación e implementación de nuevas tecnologías y procesos productivos.

Es relevante que la reforma laboral permita superar los siguientes retos en términos de competitividad a nivel regional:

- La productividad por hora en Colombia no alcanza a la media regional ni global. De acuerdo con la OIT en 2024 la productividad de Colombia por hora fue de 16,04 USD/h cuando países del mismo grupo de ingresos, como Chile tienen una productividad de 29,57 USD/h, y la media en la región es de 17,66 USD/h.
- Los costos laborales para las empresas son significativamente altos en comparación con otros países. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los costos laborales en Colombia representan el 45% de los ingresos brutos de las empresas, mientras que, en el promedio de los demás miembros de la OCDE, esta cifra es solo del 36%. Lo que explica una desventaja comparativa en el potencial de crecimiento de las empresas porque implica la reducción de su capacidad económica para invertir en la expansión y modernización de sus operaciones.
- Para América Latina y el Caribe, Colombia también cuenta con uno de los índices más altos de costos laborales no salariales. De acuerdo con Fedesarrollo en la evolución histórica de los costos no salariales se identifican dos saltos importantes: el primero corresponde a la creación de los primeros aportes al sistema de seguridad social (años 40 y 50), los cuales elevaron los costos no salariales a un nivel total de 41,5% del salario mensual, mientras que el segundo corresponde al ajuste realizado por la Ley 100, que elevó los costos no salariales a 58,1% del salario mensual. Este aumento se explica principalmente por el incremento en los aportes a salud y pensión.
- Cuando se analizan los efectos que tienen los costos no salariales sobre el desempleo, el tiempo de búsqueda de trabajo, la productividad y la



informalidad, en el caso colombiano, se encuentra que el efecto más importante que tienen los costos no salariales es el aumento de la informalidad.

De esta manera, el mercado laboral en Colombia se caracteriza por presentar altos costos asociados a la nómina por concepto de seguridad social (30% de los cuales el 24,7% lo aportan los empresarios y el restante los empleados según el Banco Interamericano de Desarrollo) en comparación con los países de América Latina, y altos costos no salariales que hoy representan el 53% de un Salario Mensual Mínimo Legal Vigente (SMMLV). Sin lugar a duda, estos altos costos laborales, y los trámites y cargas administrativas pueden ser factores que inciden negativamente en las empresas en Colombia y pueden limitar su capacidad para competir y crecer.

Los diversos estudios referenciados muestran que, al generar rigideces en el mercado asalariado, se limita la capacidad de la economía de generar empleo formal y se reduce la probabilidad de transición de empleos informales a empleos formales. Esto genera a su vez una disminución en la productividad, en el desarrollo económico del país y en últimas, en el bienestar de la población.

II. Análisis, comentarios y propuestas al Informe de Ponencia para Segundo Debate

Desde el Consejo Gremial Nacional, seguimos convencidos de que una Reforma Laboral no solo debería mejorar las condiciones para quienes ya tienen un empleo formal, sino que también debería crear las condiciones necesarias para reducir la informalidad laboral y, aún más importante, generar empleos para quienes actualmente no tienen trabajo.

A continuación, presentamos los comentarios que el Consejo Gremial Nacional considera pueden contribuir a mejorar este Proyecto de Ley.

Artículo 5º: Contrato laboral a término indefinido.

Este artículo elimina del informe de ponencia para segundo debate la sanción por no realizar el preaviso oportunamente. La justificación se basa en que “las relaciones laborales son asimétricas, existe subordinación económica y desigualdad fáctica, además de que el salario y las prestaciones sociales son derechos ciertos e indiscutibles” como elementos de la *ratio decidendi* del fallo citado en el informe de ponencia. Sin embargo, en sentencia C-1110 de 2001, con ponencia de la magistrada Clara Inés Vargas Hernández, se ha considerado lo contrario. La demanda

constitucional evaluaba las condiciones de igualdad, pero enmarcadas en montos indemnizatorios distintos, así:

“las consecuencias que para el trabajador se derivan de la terminación unilateral sin justa causa del contrato de trabajo jamás son equiparables a las que debe padecer el empleador cuando aquél toma la misma determinación, puesto que éste como detentador de los instrumentos de producción siempre tendrá la posibilidad de enganchar nuevo personal para desarrollar las tareas a que se refiere el contrato de trabajo, mientras que a la terminación de su contrato en esas mismas circunstancias el trabajador solamente recibe la indemnización sin tener derecho al reintegro a su puesto de trabajo”⁴.

Conforme a los considerandos de la Sentencia referida, la interpretación que se realiza, es errada, ya que las circunstancias fácticas son completamente diferentes. La demanda constitucional evaluaba las condiciones de igualdad, pero enmarcadas en montos indemnizatorios distintos.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional consideró que en efecto existe una desigualdad intrínseca en el contrato laboral, derivada de una desigualdad económica y fáctica. Sin embargo, no consideró que la sanción por el preaviso inoportuno o que el mismo sea cumplido de manera parcial sea un elemento propio de la desigualdad de la relación laboral. Por el contrario, al hacer uso del preaviso para la terminación del contrato de trabajo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad privada, considera que la sanción de treinta (30) días que actualmente contempla el artículo 47 del Código Sustantivo del Trabajo (C.S.T.) no solamente es válida, sino que este monto de treinta (30) días a cargo del trabajador que renuncia (y lo montos mucho superiores a cargo del empleador) “se justifica en una finalidad aceptada constitucionalmente que se refiere a la protección especial que debe prodigarle el Estado al trabajo, en su doble condición de derecho fundamental y de obligación social”⁵.

Así las cosas, el fundamento para la eliminación de la sanción no debe ser la sentencia referida en el Informe de Ponencia para el Segundo Debate, por lo anteriormente expuesto. Por el contrario, desde el Consejo Gremial Nacional consideramos que la sanción tiene una justificación legal válida, pues puede servir como un mecanismo de prevención general para evitar el abandono intempestivo de los puestos de trabajo, lo cual podría tener efectos nocivos para la empresa.

⁴ C. Const., Sent. C-1110, oct. 24/2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ *Ibíd.*

Por otro lado, el Informe de Ponencia señala que el salario y las prestaciones sociales son derechos ciertos e indiscutibles. En este sentido, es necesario hacer algunas precisiones. La Corte Suprema de Justicia en sentencia SL2051-2018 señaló que:

“los (...) derechos ciertos e indiscutibles, hacen relación a aquellos cuya previsión normativa resulta inequívoca, concurriendo, además, los supuestos de hecho exigidos a favor de quien los reclama, de suerte que, cuando no hay norma que expresamente los contempla, o imprecisión, oscuridad, ambigüedad, confusión, vacío o laguna en éstas, o simplemente no hay medio de prueba o con suficiente entidad que acredite sus supuestos de hecho, o precepto alguno que exima de aportarlos al proceso, puede afirmarse válidamente que el pretendido derecho no tiene la connotación de certidumbre e indiscutibilidad por la ley reclamada y, por tanto, no hay nada que impida su disponibilidad o renuncia.

(...)

[...] esta Sala de la Corte ha explicado que ‘... el carácter de cierto e indiscutible de un derecho laboral, que impide que sea materia de una transacción o de una conciliación, surge del cumplimiento de los supuestos de hecho o de las condiciones establecidas en la norma jurídica que lo consagra. Por lo tanto, un derecho será cierto, real, innegable, cuando no haya duda sobre la existencia de los hechos que le dan origen y exista certeza de que no hay ningún elemento que impida su configuración o su exigibilidad’⁶.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al manifestar que:

“un derecho es cierto e indiscutible en la medida en que esté incorporado al patrimonio de un sujeto y haya certeza sobre su dimensión, es decir, cuando se cumplen los supuestos de hecho de la norma que consagra el derecho, así no se haya configurado aún la consecuencia jurídica de la misma. Por oposición, un derecho es incierto y discutible cuando los hechos no son claros, cuando la norma que lo consagra es ambigua o admite varias interpretaciones, o cuando el nacimiento del derecho está supeditado al cumplimiento de un plazo o condición y existe una circunstancia que impide su nacimiento o exigibilidad.

(...)

La certeza de un derecho corresponde a su efectiva incorporación en el patrimonio del trabajador y la indiscutibilidad hace relación a la seguridad sobre los extremos del derecho. Por ejemplo, “cuando se sabe que entre dos personas hubo un contrato laboral de carácter verbal, a raíz del cual se le deben las cesantías al empleado, su derecho a las cesantías es cierto, pues siempre que hay contrato laboral el empleador debe

⁶ CSJ, Cas. Laboral, Sent. SL 2051-2018, may. 9/2018, Rad. 62049. M.P. Ana María Muñoz Segura.

consignarle al trabajador una suma de dinero a título de cesantías". Así, en dicho ejemplo, como su monto es discutible, puesto que no se sabe desde cuándo hubo contrato, no es posible determinar el total debido por concepto de cesantías, por lo que esta dimensión permanece incierta"⁷.

Es claro que los salarios, cesantías, intereses a las cesantías, prima legal de servicios y vacaciones son derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores; sin embargo, el monto de cada uno de estos derechos no lo es. En este contexto, no se entiende cómo la incertidumbre y la indiscutibilidad de estos derechos pueden justificar la eliminación de la sanción contemplada en el artículo 47 del C.S.T. En consecuencia, solicitamos que se mantenga el inciso segundo de esta norma tal como está actualmente contemplado en el ordenamiento jurídico colombiano.

Artículo 6º: Contratos a término fijo y por obra o labor determinada.

Desde el Consejo Gremial Nacional, reiteramos que esta disposición coarta la libertad negocial y contractual de las empresas, así como la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de los trabajadores. Aunque busca proteger a los trabajadores, esta disposición podría terminar desprotegiéndolos y dificultando la vinculación formal de más personas en el mercado laboral colombiano.

El establecimiento del contrato a término indefinido como regla general para la contratación, junto con el aumento de los costos de la indemnización por despido injustificado (artículos 5 y 8), limita la capacidad del empleador para organizarse financieramente ante imprevistos, cambios en el modelo de negocio, o en el desarrollo de la actividad ordinaria de la compañía. Esta disposición podría impactar negativamente a empresas que no tienen la capacidad de sostener una planta de personal permanente e indefinida.

Según la Encuesta de Desempeño Empresarial de ACOPI, realizada en 2023, los empresarios de MiPymes utilizan diversas modalidades de contratación. El contrato a término indefinido representa el 33,5% de las modalidades utilizadas por los empresarios de este segmento, mientras que el 66,5% prefieren otras modalidades. En la misma línea, de acuerdo con la encuesta laboral realizada por FEDESEGURIDAD, al menos el 50% de los contratos laborales que celebran las empresas de seguridad privada son a término fijo o por obra o labor.

En este sentido, esto es aún más relevante si se considera que algunos sectores enfrentan picos de trabajo que requieren contratar por términos definidos a un

⁷ C. Const., Sent. T-043, feb. 16/2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

número determinado de trabajadores, y que en otros casos la contratación responde a la ejecución de proyectos o contratos específicos. Por lo tanto, solicitamos que se mantengan las reglas sobre estos contratos tal como están establecidas en la legislación actual.

Al respecto, es preciso recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 1995 consideró:

“El principio de la 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, ella sugiere la idea de continuidad, a lo que dura o se mantiene en el tiempo. Bajo este entendido, el contrato a término fijo responde a la idea de la estabilidad en el empleo. Por lo tanto, no es cierto que sólo el contrato a término indefinido confiere estabilidad en el empleo, pues el patrono siempre tiene la libertad de terminarlo, bien invocando una justa causa o sin ésta, pagando una indemnización”.

El artículo 6º propone modificar las disposiciones relativas a los contratos a término fijo y elimina la posibilidad de realizar renovaciones indefinidas. Consideramos que, además de vulnerar la autonomía de la voluntad de las partes, esta medida afecta directamente la libertad de empresa al imponer límites y condiciones a esta forma contractual. Adicionalmente, no es claro por qué la posibilidad de realizar renovaciones indefinidas precariza las relaciones laborales; por el contrario, lo que sí es claro es que los trabajadores vinculados bajo esta modalidad disfrutaban de todas sus garantías laborales, derechos salariales y prestacionales.

Es importante resaltar que, en respeto al principio de autonomía de las partes, la posición pacífica de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha validado la renovación indefinida de los contratos de trabajo a término fijo, sin que por ello pueda entenderse que estos cambian su naturaleza. Al respecto, la mencionada corporación, en sentencia SL3579 de 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” (negrilla y subraya fuera de texto)

Esta posición de la Corte, la cual ha sido reiterada en varios pronunciamientos⁸, claramente rescata el principio de autonomía de la voluntad de las partes en cuanto a su decisión libre y voluntaria de mantenerse en un contrato cuya duración esté determinada en el tiempo, pues, ello de ninguna manera lesiona sus derechos laborales.

En este contexto, la imposibilidad de mantener relaciones laborales a término fijo por plazos superiores a cuatro (04) años generará una desprotección para los trabajadores, pues al cumplir este plazo el trabajador sería desvinculado, generando *de facto* una desprotección de los trabajadores, en contravía de la finalidad de la presente iniciativa legislativa.

Creemos que la posibilidad de efectuar contratos laborales a término fijo no debería ser considerada como una excepción, sino como una de las muchas alternativas que tiene el empleador para vincular laboralmente a un empleado. Esto se debe a que, en ocasiones, los esquemas operativos y la prestación de servicios exigen que la modalidad del contrato sea a término fijo por períodos superiores a tres (03) años.

En adición a lo anterior, una vez revisada la norma, se advierte que de la redacción del inciso 3 (prorroga pactada) se pueden derivar 2 interpretaciones, donde por un lado se entiende que el contrato a término fijo solo puede prorrogarse por 4 años, mientras que bajo otro entendimiento se podría decir que el tiempo máximo de duración de un contrato a término fijo es de 4 años. Con el fin de evitar múltiples interpretaciones del párrafo mencionado y teniendo en cuenta que el presente punto busca regular la prórroga del contrato a término indefinido, proponemos:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
Prórroga pactada. Cuando el contrato de trabajo se celebre por un término inferior a un (1) año, las partes, mediante acuerdo escrito, podrán prorrogarlo el número de veces que estimen conveniente; sin embargo, después de la tercera prórroga, el contrato no podrá renovarse por un período inferior a un (1) año. En ningún	Prórroga pactada. Cuando el contrato de trabajo se celebre por un término inferior a un (1) año, las partes, mediante acuerdo escrito, podrán prorrogarlo el número de veces que estimen conveniente; sin embargo, después de la tercera prórroga, el contrato no podrá renovarse por un período inferior a un (1) año. En ningún

⁸ Al respecto puede ver: CSJ, Cas. Laboral Rad. 20777 de 2003 y Rad. 27034 de 2006



TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
caso podrá superarse el término máximo de cuatro (4) años previsto en este artículo.	caso la prórroga del contrato a término fijo podrá superarse el término máximo de cuatro (4) años previsto en este artículo.

Artículo 7º: Debido proceso disciplinario laboral

El establecimiento de un procedimiento disciplinario que eventualmente podría ser de doble instancia desconoce la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, que ha sido reiterada al establecer que la terminación del contrato de trabajo no es una sanción disciplinaria⁹, sino una facultad del empleador, la cual puede ejercerse al amparo de las justas causas de terminación establecidas en la ley, en el contrato de trabajo y en los reglamentos de la empresa, y que en al ser una potestad del empleador no están sujetas a la realización previa de un proceso disciplinario.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que ni el despido o la finalización del contrato laboral entrañan una naturaleza sancionatoria, *"no tienen que estar sujetos a un trámite previo, salvo que tal exigencia se hubiera pactado en el contrato de trabajo, la convención colectiva, el pacto colectivo o el laudo arbitral"*¹⁰, por lo que se advierte que establecer como regla general la obligatoriedad de un proceso especial al momento de finalizar un contrato, ignorando lo establecido por la jurisprudencia laboral para otorgarle tal naturaleza al proceso, resulta ser una medida perjudicial para los empleadores y adicionalmente desconoce la normatividad laboral vigente, la cual únicamente exige la garantía del derecho de defensa y contradicción del empleado al momento de finalizar el contrato laboral aplicando una justa causa.

Además, esta disposición ignora la realidad económica de las empresas, especialmente la de las MiPymes, que probablemente no contarán con los recursos necesarios para asumir el personal administrativo requerido en un proceso de doble instancia, con el nivel de sofisticación que este artículo demanda. Cabe destacar que la propia Corte Constitucional ha señalado que el proceso disciplinario tiene como finalidad sancionar al trabajador, a diferencia de la terminación del contrato, y que la razón por la cual un proceso disciplinario puede ser de única instancia radica en que

⁹ CSJ, Cas. Laboral, Sentencia jul. 8 de 2020, Rad. 53676

¹⁰ CSJ, Cas. Laboral, Sentencia mar. 9 de 2016, Rad. 47346

el trabajador tiene la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria si considera que sus derechos han sido vulnerados.

Por todo lo anterior, nos permitimos someter a consideración una modificación del siguiente tenor:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 7: Debido proceso disciplinario laboral Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES O DESPIDO CON JUSTA CAUSA. En todas las actuaciones para aplicar sanciones disciplinarias o para terminar un contrato de trabajo con justa causa, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad del trabajador y trabajadora, presunción de inocencia, in dubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, lealtad y buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y a la honra, y non bis in ídem. También se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento: (...)</p>	<p>Artículo 7: Debido proceso disciplinario laboral Modifíquese el artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 115. PROCEDIMIENTO PARA APLICAR SANCIONES O DESPIDO CON JUSTA CAUSA. En todas las actuaciones para aplicar sanciones disciplinarias o para terminar un contrato de trabajo con justa causa, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad del trabajador y trabajadora, presunción de inocencia, in dubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, lealtad y buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y a la honra, y non bis in ídem. También se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento para la aplicación de sanciones disciplinarias: (...)</p>

Artículo 8: Indemnización por despido sin justa causa

En relación con este artículo, es preocupante el aumento de los montos de las indemnizaciones. Además, el texto propuesto mantiene la eliminación de los rangos de salarios mínimos mensuales legales para establecer los montos de las indemnizaciones, junto con el incremento de los días sobre los que se deben calcular, lo que genera un desincentivo para la duración de contratos de largo plazo en las empresas.

La instauración del contrato a término indefinido, sumada a los altos costos de la indemnización por despido sin justa causa, restringe y disminuye la capacidad de las empresas para ajustarse a las condiciones del ciclo económico, afectando principios fundamentales del derecho contractual, como la condición resolutoria tácita y la facultad del empleador para ejercerla.

Adicionalmente, el aumento de los montos de las indemnizaciones resulta particularmente perjudicial para las micro, pequeñas y medianas empresas debido a su limitada capacidad financiera. Esto podría comprometer la sostenibilidad y permanencia de estas empresas, ya que el incremento en la indemnización elevaría significativamente el costo del despido injustificado, con incrementos que pueden superar hasta el 98% dependiendo del tiempo servicio del trabajador para trabajadores con salarios inferiores a 10 salarios mínimos. Valga mencionar que las tablas indemnizatorias se unifican en el proyecto de reforma, por lo tanto, los incrementos en los montos para trabajadores de más de 10 salarios mínimos pueden tener incrementos de hasta el 165%.

Tabla No.1: Comparación de las indemnizaciones: Normatividad vigente vs. Reforma Laboral

Tiempo de servicio	Vigente		Texto aprobado 2º debate			Monto de indemnización	
	Salarios <10 s.m.l.m.v.	Salarios => 10 s.m.l.m.v.	Núm. Días	% Variación <10 s.m.l.m.v.	% Variación => 10 s.m.l.m.v.	Actual Salarios <10 s.m.l.m.v.	Reforma Salarios <10 s.m.l.m.v.
1 año	30	20	45	50,0%	125,0%	\$ 1.300.000	\$ 1.950.000
2 año	50	35	62	24,0%	77,1%	\$ 2.166.667	\$ 2.686.667
3 años	70	50	79	12,9%	58,0%	\$ 3.033.333	\$ 3.423.333
4 años	90	65	96	6,7%	47,7%	\$ 3.900.000	\$ 4.160.000
5 años	110	80	125	13,6%	56,3%	\$ 4.766.667	\$ 5.416.667
6 años	130	95	145	11,5%	52,6%	\$ 5.633.333	\$ 6.283.333
7 años	150	110	165	10,0%	50,0%	\$ 6.500.000	\$ 7.150.000
8 años	170	125	185	8,8%	48,0%	\$ 7.366.667	\$ 8.016.667
9 años	190	140	205	7,9%	46,4%	\$ 8.233.333	\$ 8.883.333

10 años	210	155	405	92,9%	161,3%	\$ 9.100.000	\$ 17.550.000
11 años	230	170	445	93,5%	161,8%	\$ 9.966.667	\$ 19.283.333
12 años	250	185	485	94,0%	162,2%	\$ 10.833.333	\$ 21.016.667
13 años	270	200	525	94,4%	162,5%	\$ 11.700.000	\$ 22.750.000
14 años	290	215	565	94,8%	162,8%	\$ 12.566.667	\$ 24.483.333
15 años	310	230	605	95,2%	163,0%	\$ 13.433.333	\$ 26.216.667
16 años	330	245	645	95,5%	163,3%	\$ 14.300.000	\$ 27.950.000
17 años	350	260	685	95,7%	163,5%	\$ 15.166.667	\$ 29.683.333
18 años	370	275	725	95,9%	163,6%	\$ 16.033.333	\$ 31.416.667
19 años	390	290	765	96,2%	163,8%	\$ 16.900.000	\$ 33.150.000
20 años	410	305	805	96,3%	163,9%	\$ 17.766.667	\$ 34.883.333
21 años	430	320	845	96,5%	164,1%	\$ 18.633.333	\$ 36.616.667
22 años	450	335	885	96,7%	164,2%	\$ 19.500.000	\$ 38.350.000
23 años	470	350	925	96,8%	164,3%	\$ 20.366.667	\$ 40.083.333
24 años	490	365	965	96,9%	164,4%	\$ 21.233.333	\$ 41.816.667
25 años	510	380	1005	97,1%	164,5%	\$ 22.100.000	\$ 43.550.000
26 años	530	395	1045	97,2%	164,6%	\$ 22.966.667	\$ 45.283.333
27 años	550	410	1085	97,3%	164,6%	\$ 23.833.333	\$ 47.016.667
28 años	570	425	1125	97,4%	164,7%	\$ 24.700.000	\$ 48.750.000
29 años	590	440	1165	97,5%	164,8%	\$ 25.566.667	\$ 50.483.333
30 años	610	455	1205	97,5%	164,8%	\$ 26.433.333	\$ 52.216.667
31 años	630	470	1245	97,6%	164,9%	\$ 27.300.000	\$ 53.950.000
32 años	650	485	1285	97,7%	164,9%	\$ 28.166.667	\$ 55.683.333
33 años	670	500	1325	97,8%	165,0%	\$ 29.033.333	\$ 57.416.667
34 años	690	515	1365	97,8%	165,0%	\$ 29.900.000	\$ 59.150.000
35 años	710	530	1405	97,9%	165,1%	\$ 30.766.667	\$ 60.883.333
36 años	730	545	1445	97,9%	165,1%	\$ 31.633.333	\$ 62.616.667
37 años	750	560	1485	98,0%	165,2%	\$ 32.500.000	\$ 64.350.000
38 años	770	575	1525	98,1%	165,2%	\$ 33.366.667	\$ 66.083.333
39 años	790	590	1565	98,1%	165,3%	\$ 34.233.333	\$ 67.816.667
40 años	810	605	1605	98,1%	165,3%	\$ 35.100.000	\$ 69.550.000

Fuente: Cálculos propios FEDEPALMA a partir del texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 166/2023C acumulado con el Proyecto de Ley 192/2023C y el Proyecto de Ley 256/2023C *“Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”.*

El aumento propuesto en las tablas de indemnización en Colombia, junto con una protección laboral excesiva, suscita preocupaciones sobre la falta de productividad y la pérdida de competitividad laboral. Esto llevaría a que Colombia tenga una de las tasas más elevadas de indemnización por despido injustificado en comparación con toda América latina (63,8%), con un aumento que oscilan entre el 7% y el 98% frente a la normativa actual.

Se sugiere entonces evaluar la posibilidad de disminuir la base indemnizatoria para los contratos a término fijo, contratos por duración de la obra o labor, y contratos a término indefinido. Esta propuesta no se ajusta a la realidad del mercado laboral colombiano ni promueve el empleo formal. Adicionalmente, consideramos que resulta necesario mantener la diferenciación de la liquidación en virtud de un contrato con un salario ordinario o un contrato con un salario integral; unificar la tabla indemnizatoria entre estos dos tipos de remuneración no garantiza ni contribuye la igualdad material de la norma, puesto que se le da un trato igual a dos grupos que cuentan con características y condiciones distintas.

Artículo 10: Estabilidad laboral reforzada

En relación con la estabilidad laboral reforzada, el hecho de que el listado no sea taxativo podría aumentar el nivel de litigiosidad. Recomendamos mantener los lineamientos jurisprudenciales vigentes en relación con la estabilidad generada por razones de salud y para pre-pensionados, tal como lo han desarrollado los órganos de cierre en la jurisdicción ordinaria-civil y en la jurisdicción constitucional.

En relación con la estabilidad laboral reforzada que se extiende al cónyuge o compañero permanente de la mujer o persona en estado de embarazo, se establece como condición para su procedencia que el empleador tenga conocimiento de que dicha persona no tiene empleo formal y sea beneficiario en el sistema de seguridad social en salud. Sin embargo, no se estipula con claridad el período de tiempo en el cual el empleador debe conocer esta situación. Sugerimos que se incluya en el texto la obligación del trabajador de informar al empleador sobre esta circunstancia, y que se determine un tiempo y modo específico para dicha notificación. Esto garantizaría, por un lado, el derecho de información del empleador y, por otro, la buena fe en el desarrollo contractual.



Artículo 11: Reubicación de personas amparadas con estabilidad ocupacional reforzada

El artículo 11 introduce una nueva concepción del fuero de salud, denominada estabilidad ocupacional reforzada. Esta modalidad busca proteger a los trabajadores cuya capacidad para desempeñar sus labores en condiciones regulares se ve impedida o reducida por una condición de salud lo que se ha denominado en el Proyecto de Ley “debilidad manifiesta por razones de salud”. Según la norma propuesta, basta con que se impida o dificulte el desempeño de las labores por parte del trabajador. Esta nueva concepción del fuero de salud desconoce el desarrollo jurisprudencial realizado por las altas Cortes durante años, lo que atenta claramente contra la seguridad jurídica del país.

La redacción del artículo 11 plantea varias dudas. En primer lugar, ¿qué acciones debe tomar el empleador en los casos en que la reubicación no sea procedente?, y ¿quién definirá la procedencia de la reubicación? En segundo lugar, debería clarificarse lo que debe hacerse en aquellos eventos en que el trabajador no acepte su nuevo cargo.

Adicionalmente, las reglas de estabilidad laboral que propone el proyecto de Ley, podrían afectar los modelos de productividad y aumentar la conflictividad por las siguientes razones:

- El excesivo nivel de proteccionismo de los llamados fueros podría motivar un incremento en los niveles de improductividad laboral de los aforados al crear condiciones de inamovilidad laboral.
- No existe claridad en torno al procedimiento que habrá de seguirse, ya sea a nivel judicial o administrativo, para la resolución de las discusiones que se susciten en torno a estos fueros. Lo anterior, podría convertirse en un foco de las siguientes situaciones: i) aumento de la conflictividad laboral de origen individual; ii) falta de seguridad jurídica; iii) limitación de las facultades de normativas de los empleadores

Aunado a lo anterior, frente a la obligación consagrada en el artículo mencionado en virtud de la cual las Administradoras de Riesgos Laborales deberán certificar que la reubicación laboral cumple con las recomendaciones médicas y las condiciones de salud del trabajador, se advierte que actualmente las ARL sólo deben hacer recomendaciones para que la reubicación laboral cumpla con las recomendaciones médicas y las condiciones de salud del trabajador.

Por lo anterior, se sugiere que las ARL sólo deban asesorar y entregar recomendaciones para la reubicación laboral, ya que la carga operativa que ello implicaría podría hacer que las dichas entidades no tengan capacidad para realizar la certificación. Además, no resulta claro qué significa o qué debe llevar esa certificación.

Por lo anterior solicitamos que este artículo sea modificado del siguiente modo:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 11. Adiciónese un artículo 26D a la Ley 361 de 1997, así: Artículo 26D. Reubicación de personas amparadas con estabilidad ocupacional reforzada: Todo trabajador a quien le sobrevenga una situación de discapacidad o debilidad manifiesta por razones de salud tendrá derecho a ser reubicado en un cargo acorde con su estado de salud.</p> <p>Al definir la reubicación, el empleador tendrá en cuenta la planta de cargos existentes en la empresa, la formación del trabajador y las condiciones remuneratorias del nuevo cargo. Lo anterior a efectos de garantizar que la reubicación cuente con las mismas o mejores condiciones del cargo que el trabajador desempeñaba. La ARL deberá asesorar y certificar que la reubicación laboral cumple con las recomendaciones médicas y las condiciones de salud del trabajador.</p> <p>En aquellos casos en los que el trabajador no acepte su nuevo cargo, el empleador deberá solicitar autorización de la oficina de Trabajo para dar por terminado el contrato de trabajo.</p>	<p>Artículo 11. Adiciónese un artículo 26D a la Ley 361 de 1997, así: Artículo 26D. Reubicación de personas amparadas con estabilidad ocupacional reforzada: Todo trabajador a quien le sobrevenga una situación de discapacidad o debilidad manifiesta por razones de salud tendrá derecho a ser reubicado en un cargo acorde con su estado de salud siempre y cuando dicha situación le impida cumplir con las funciones para las que fue contratado previo concepto emitido por la Administradora de Riesgos Laborales.</p> <p>Al definir la reubicación, el empleador tendrá en cuenta la planta de cargos existentes en la empresa, la formación del trabajador y las condiciones remuneratorias del nuevo cargo. Lo anterior a efectos de garantizar que la reubicación cuente con las mismas o mejores condiciones del cargo que el trabajador desempeñaba. La ARL deberá asesorar y certificar que la reubicación laboral cumple con las recomendaciones médicas y las condiciones de salud del trabajador.</p> <p>En aquellos casos en los que el trabajador no acepte su nuevo cargo, el empleador deberá solicitar autorización de la oficina</p>

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
	de Trabajo para dar por terminado el contrato de trabajo, hasta tanto no se apruebe la terminación del contrato de trabajo el empleador no está obligado a pagar el salario, pero sí debe seguir pagando los aportes a la seguridad social.

Artículo 13: Trabajo Diurno y nocturno

Artículo 16: Límite al trabajo suplementario

Artículo 17: Remuneración del tiempo de días de descanso obligatorio

Estas disposiciones podrían incrementar los costos laborales de las empresas en un 17%, afectando su competitividad y, en algunos casos, trasladando estos mayores costos al precio final de los productos o servicios (cuando las condiciones del mercado lo permitan).

El aumento de los costos asociados a la jornada laboral, así como las nuevas reglas sobre trabajo diurno y nocturno, y los costos por trabajo en días dominicales y festivos, ignoran las particularidades de sectores como el comercio, el turismo, la seguridad privada, el transporte y algunos subsectores del agropecuario, que operan 24 horas al día o tienen horarios predominantemente nocturnos. Incrementar los costos generará una menor contratación de personal en las franjas de trabajo en jornada nocturna, solicitamos que se contemple esta medida podrá generar un incremento de la siniestralidad en riesgos laborales debido a que habrá una menor cantidad de trabajadores realizando las mismas tareas y con alto riesgo. Así mismo, no se alcanzaría a compensar la siniestralidad con el aumento de las primas a causa del recargo. Por lo tanto, se sugiere que si se implementan estos cambios se realice una retarifación para las ARL, ya que habría mayor población con alto riesgo bajo una tarifa insuficiente.

Es importante destacar que sectores como el de servicios de seguridad privada, comercio, turismo, la industria manufacturera y el sector agropecuario, tanto en producción primaria como en transformación, operan durante las 24 horas del día todos los días de la semana. Por ejemplo, en el sector floricultor, se estima que el aumento en el costo de la nómina podría ser del 7%, equivalente a cerca de 250.000 millones de pesos anuales adicionales, en un contexto económico complejo. Esta situación podría dificultar la generación de empleo formal en el campo colombiano. De igual manera, en industrias como la de plásticos y química, el 31,5% de los

operarios trabajan después de las 6 p.m., y el 31,7% trabajan en días dominicales y festivos.

En el sector de vigilancia y seguridad privada, la reducción de la jornada laboral, que ha pasado de 48 horas en 2023 a 42 horas en 2026, genera un incremento del valor de la hora ordinaria de al menos un 14%. Lo más preocupante es que este aumento también eleva significativamente el costo de las horas extras, los turnos en días festivos y los recargos nocturnos. Las empresas apenas comienzan a ajustarse a este incremento, y la reforma introduce cambios adicionales que también incrementan los costos directos, como el aumento del 22% en las horas nocturnas y el 33% en los salarios dominicales. En conjunto, estos efectos se traducen en un aumento del 23% en los costos laborales totales para las empresas del sector y un aumento de 18.6% en la tarifa mínima regulada sin considerar los posibles incrementos en el salario mínimo que por 3 años consecutivos han sido aumentos de dos dígitos. Todo esto, además del aumento de los costos laborales, lleva inevitablemente a un incremento en la tarifa mínima, lo que desincentiva la contratación del servicio de vigilancia y seguridad privada. Como consecuencia, se fomenta la informalidad en el sector, lo que perjudica directamente a los trabajadores.

Según un sondeo de percepción sobre el sistema laboral colombiano realizado por el Observatorio de la MiPyme de ACOPI, el 57,1% de los empresarios indicó que, de modificarse la jornada laboral, las reglas sobre trabajo diurno y nocturno, y los costos por trabajo en días dominicales y festivos, aumentarían sus costos entre un 1% y un 20% (36,5%) o entre un 20% y un 40% (33,5%). Este incremento en los costos podría llevar a una disminución en el número de puestos de trabajo (34,3%), a la no contratación de nuevos empleados (29,8%), e incluso a algunos empresarios les obligaría a cerrar su empresa (5,2%). El 91,3% de los empresarios mencionó que no tiene la capacidad de asumir este incremento en los costos, y el 58,4% señaló que, si se implementara esta modificación de forma inmediata, reduciría entre uno y cinco empleados.

Ahora bien, según el informe *“Una mirada a las mipymes en Colombia”* publicado por *BBVA Research* las mipymes en Colombia i. son el 99,5% del universo empresarial formal colombiano, ii. aportan cerca del 40% del PIB y iii. generan el 79% del empleo total de la economía colombiana y el 53% del empleo formal.

Frente a lo anterior, resulta importante destacar que el artículo 17 al establecer que el recargo de domingos y festivos será del 100%, generaría mayores cargas económicas a los empleadores en la medida que estos son los encargados de asumir dicho recargo, situación que si bien busca mejorar las condiciones laborales



y económicas para los trabajadores, podría generar un efecto adverso en un sector importante de la economía colombiana al debilitar el comercio que actualmente se genera los domingos y festivos, implicando esto la posible quiebra de un número significativo de mypimes.

Por los argumentos expuestos, es fundamental que cualquier medida que implique un aumento en los costos para sectores que operan 24/7 por ejemplo el de vigilancia y seguridad privada, se implementen una vez culmine la implementación de la reducción de la jornada laboral, de manera gradual y al inicio del año fiscal, es decir enero de 2027.

Artículo 14: Jornada máxima legal

El texto propuesto para el segundo debate de este Proyecto de Ley, en sus párrafos 2° y 3° del artículo 14, mantiene las figuras del día de la familia y de las horas dedicadas a recreación, cultura, deporte y/o capacitación, lo cual desconoce el contenido de la Ley 2101 de 2021. Esta situación se considera claramente regresiva, por lo que resulta imperativo ajustar la norma de esta iniciativa en concordancia con la Ley 2101 de 2021. En consecuencia, se sugiere la eliminación total de este artículo, y en ese sentido modificar el artículo 80 sobre las derogatorias.

Lo anterior, pues además de ser una medida regresiva, mantener estas obligaciones podría generar una disminución en cuanto a las horas de trabajo efectivo que tendrían los trabajadores, quienes, además de la reducción de la jornada, mantendrían los tiempos que al interior de esta estarían exentos de prestar el servicio contratado.

Artículo 18: Licencias

Sobre este artículo, debe recordarse que la normativa laboral actual ya contempla una serie de licencias cuyo alcance y naturaleza son adecuados para equilibrar los derechos de los trabajadores con las necesidades operativas de las empresas. Con la reciente implementación de la Ley 2101 de 2021, que reduce la jornada laboral a 42 horas semanales, se proporciona a los trabajadores mayor flexibilidad y tiempo para atender asuntos personales fuera del horario laboral, reduciendo la necesidad de ampliar aún más las licencias laborales.

En cuanto a las licencias para ciclos menstruales, desde una perspectiva de igualdad de género, la protección excesiva puede tener efectos contraproducentes en términos de acceso y permanencia de la mujer en el mercado laboral. Como lo

reconoció la Corte Constitucional en la sentencia SU-075/2018, medidas que parecen favorecer a las mujeres pueden, paradójicamente, convertirse en desincentivos para su contratación, afectando negativamente su participación laboral.

La nueva redacción del literal (f) amplía el catálogo de eventos para los cuales se debe conceder licencia a un trabajador. Sin embargo, permitir que la licencia se solicite para asistir a todas las obligaciones escolares, incluso de menores del núcleo familiar, puede generar un ausentismo laboral que afecte la productividad, más aún cuando no existe un catálogo específico y por el contrario la redacción abarca cualquier actividad que se pueda llegar a programar por parte de las instituciones educativas, afectando así los tiempos de prestación del servicio.

Artículo 22: Contrato de aprendizaje

Artículo 23: Monetización de la cuota de aprendizaje

Actualmente, la Ley 789 de 2002 contempla el contrato de aprendizaje como una forma especial dentro del derecho laboral, pero no como un contrato laboral especial. El cambio propuesto a la naturaleza del contrato de aprendizaje, al transformarlo en un contrato a término fijo con los costos asociados a esta modalidad en el Código Sustantivo de Trabajo, podría aumentar significativamente los costos de este tipo de contratación y desincentivar la vinculación de personal sin experiencia, así como el acceso de jóvenes al primer empleo.

Para las empresas obligadas a contratar aprendices del SENA, la implementación de esta modificación implica un aumento del costo mensual de un aprendiz de \$870.000 a \$1.774.800, incluyendo las prestaciones de ley, sin contar con los beneficios extralegales que cada empresa podría ofrecer y aquellos a los cuales podría acceder de carácter convencional por su decisión de pertenecer a una organización sindical, lo que aumentarían aún más este costo. Por ejemplo, si una empresa tiene tres personas bajo contrato de aprendizaje, el costo mensual pasaría de \$2.610.000 a \$5.324.400, lo que representa un aumento del 104% en su estructura de costos. Este incremento puede generar un incentivo regresivo, ya que podría resultar más económico monetizar la cuota de aprendizaje que contratar una persona para tal fin. Aunque se incluyó un nuevo párrafo que establece que el Gobierno podrá realizar un aporte, el cual de conformidad con la redacción actual del párrafo no es obligatorio y puede estar sujeto a una serie de condiciones, lo que lo convierte en un incentivo que podría no materializarse.

Además, al aumentar los costos y no garantizar que el SENA forme estudiantes en las disciplinas requeridas por las empresas en las zonas geográficas específicas, se



Artículo 21: Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo

Teniendo en cuenta que la Ley 2365 de 2024 adoptó medidas tendientes a la prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y con el fin de que los lineamientos consagrados en la presente iniciativa cumplan con los criterios de calidad, claridad y, especialmente, eficiencia propios de la técnica regulatoria, se sugiere realizar una remisión a dicha normativa.

En virtud de lo anterior se sugiere la siguiente redacción del inciso 4 del artículo 21 de la presente iniciativa:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 21. Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo.</p> <p>(...) Se garantizarán acciones de prevención y atención, con protocolos, comités, herramientas y mecanismos necesarios, que reconozcan y aborden las violencias basadas en género, contra las mujeres y el acoso sexual en el mundo del trabajo. Del mismo modo, se garantizará lo necesario para la reparación y no repetición de estas conductas.</p>	<p>Artículo 21. Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo.</p> <p>(...) Se garantizarán acciones de prevención y atención, con protocolos, comités, herramientas y mecanismos necesarios, en cumplimiento de la Ley 2365 de 2024, o la norma que la adicione, sustituya o complemente. que reconozcan y aborden las violencias basadas en género, contra las mujeres y el acoso sexual en el mundo del trabajo. Del mismo modo, se garantizará lo necesario para la reparación y no repetición de estas conductas.</p>

Artículo 24: Definiciones trabajo en plataformas digitales de reparto

Artículo 25: Modalidades de trabajo en plataformas digitales de reparto

Artículo 27: Seguridad social y riesgos laborales en plataformas digitales de reparto

Artículo 30: Supervisión humana de los sistemas automatizados

Frente al artículo 24 el cual se encarga de consagrar las definiciones relacionadas con el trabajo a través de plataformas digitales de reparto resulta importante tener presente la evolución del mercado laboral, el cual a nivel global se ha visto permeado por fenómenos tecnológicos tales como la digitalización y la inteligencia artificial, los cuales han otorgado mayor flexibilidad laboral tanto a los empleadores



como a los trabajadores, razón por la cual resulta vital, a través de regulación, establecer un marco jurídico que no solo ofrezca parámetros para la prestación de servicios a través de estas nuevas modalidades, sino que, proteja los derechos y garantías de los trabajadores.

Entonces, la inclusión de la modalidad laboral en cuestión en la presente iniciativa resulta ser una victoria temprana del sector de cara a los desafíos que actualmente se presentan; sin embargo, si bien se celebra lo dispuesto en el mencionado artículo, se advierte que la presente modalidad trae consigo desafíos relacionados en términos de seguridad social y garantías laborales, lo cual implica un gran compromiso para los reguladores, los cuales deberán tener un papel proactivo y continuo en el desarrollo de las reglamentaciones necesarias en la materia.

Frente al último inciso del artículo 25 de la presente iniciativa, el cual establece los requisitos que se deben tener presentes al realizar una modificación material al contrato laboral de los trabajadores en plataformas digitales, resulta importante destacar que los artículos 38, 39 y 55 del Código Sustantivo del Trabajo, contienen preceptos mínimos que deben cumplirse dentro de la relación laboral y en específico de acuerdo con cada tipo de contrato.

Entonces, al estar frente a contratos bilaterales, dichos artículos ya consagran la obligatoriedad de contar con la aceptación previa para realizar cualquier cambio, esto partiendo también de la buena fe en la que deben desarrollarse las relaciones laborales.

Por lo anterior y al no estar frente a una modalidad de contratación diferente a la regulada y con el fin de que los lineamientos consagrados en la presente iniciativa cumplan con los criterios de calidad, claridad y, especialmente, eficiencia propios de la técnica regulatoria, sugerimos eliminar el presente artículo, ya que las disposiciones que consagra se encuentran reguladas en los artículos mencionados.

Frente a lo consagrado en el artículo 27 de la presente iniciativa en lo relacionado con los porcentajes de los aportes a salud y pensiones que deberán asumir cada una de las partes (empleador y trabajador), resulta importante destacar que el porcentaje asignado a las empresas de plataformas digitales de reparto, es decir a los empleadores, puede impactar negativamente en la estabilidad financiera de dichas empresas, al suponer mayores costos para estas, situación que podría afectar la oferta de contratación de la modalidad o incrementar el valor de los servicios prestados a través de dichas plataformas para los usuarios finales.



Adicionalmente, en relación con el tercer inciso del presente artículo, se destaca que la reglamentación que deberá realizar el Ministerio del Trabajo no debe ser frente a aquellos trabajadores que devenguen menos de un SMLMV, sino que debe recoger aquellas situaciones en las que se tiene un trabajador que labora por menos de 30 días en un mes y su ingreso es superior a un salario mínimo diario.

Lo anterior con el fin de proteger los derechos de los trabajadores que laboran bajo la presente modalidad, esto ya que de no reglamentarse las cotizaciones a tiempo parcial de los trabajadores que laboran menos de 30 días, pero su ingreso supera el Salario Mínimo, se estaría afectando el ingreso que se tendrá en cuenta para el pago de cualquier tipo de prestación del Sistema de Seguridad Social.

A continuación, se propone la siguiente redacción del inciso 3:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 27. Seguridad social y riesgos laborales en plataformas digitales de reparto.</p> <p>(...)</p> <p>El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará la forma de cotización al sistema integral de seguridad social de los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario.</p>	<p>Artículo 21. Medidas para la eliminación de la violencia, el acoso y la discriminación en el mundo del trabajo.</p> <p>(...)</p> <p>Se garantizarán acciones de prevención y atención, con protocolos, comités, herramientas y mecanismos necesarios, en cumplimiento de la Ley 2365 de 2024, o la norma que la adicione, sustituya o complemente. que reconozcan y aborden las violencias basadas en género, contra las mujeres y el acoso sexual en el mundo del trabajo. Del mismo modo, se garantizará lo necesario para la reparación y no repetición de estas conductas.</p>

En relación con lo anterior, se recomienda establecer un nuevo y distinto modelo de riesgos laborales para los trabajadores independientes y autónomos en servicios de reparto, que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario, esto teniendo en cuenta que:

- En primer lugar, la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte-PILA no permite la afiliación que se propone en el presente artículo, puesto que las cotizaciones no realizarse por debajo de un salario mínimo.



en las que se mantienen los impedimentos para disminuir la tasa de informalidad en el campo colombiano.

Se identifican conceptos indeterminados y ambiguos, como, por ejemplo: empresa agroindustrial, trabajo familiar esencialmente subordinado o las posibilidades reales del empleador, que, en lugar de contribuir a la seguridad jurídica de las relaciones laborales sobre la tierra, generará riesgos en la materialización y estabilidad de esa modalidad de contratación.

Cabe recordar que los artículos 31 y 32, contrato y jornal agropecuario, respectivamente, deberían reflejar la posibilidad para los trabajadores que realizan tareas a tiempo parcial y para varios empleadores, perciban una remuneración correspondiente al salario mínimo legal en la proporción al tiempo efectivamente laborado.

Dicha particularidad debe estar acompañada de disposiciones complementarias y especiales, que permitan que estos trabajadores puedan acceder a protecciones en materia de pensión, salud, riesgos laborales a través de reglas particulares, adaptadas a la realidad del trabajo estacional y de temporada.

Adicionalmente, al definir el ámbito de aplicación del contrato, estableciendo las actividades a las que aplica, se debería propender por el uso adecuado de la figura, en cumplimiento de los límites y las garantías que incluye, y no en una prohibición de uso a la empresa agroindustrial tal como se dispone en el párrafo 1º del artículo 32.

Frente al párrafo 3 del artículo 32 de la presente iniciativa se recomienda establecer un nuevo y distinto modelo de riesgos laborales para los trabajadores que laboran bajo la modalidad de contrato agropecuario, que mensualmente generen ingresos inferiores al salario mínimo diario, esto teniendo en cuenta que la Planilla Integrada de Liquidación de Aporte-PILA no permite la afiliación que se propone en el presente artículo, puesto que las cotizaciones no pueden realizarse por debajo de un salario mínimo.

Por esto, se reitera la necesidad de incluir disposiciones, objetivos y líneas de acción específicas para que se cree un nuevo modelo de cobertura en el sistema de riesgos laborales para la población trabajadora que devengue menos de un SMLMV.

Así mismo, se sugiere que se tengan en cuenta otras herramientas como seguros alternativos o inclusivos, coberturas subsidiadas o idear un sistema semejante a lo



que fue el Piso de Protección Social, que se ajuste a la particularidad de estas labores, sus coberturas y riesgo de esta población.

En el artículo 33, se establece que el derecho especial a la vivienda de pactará al empleado, según las *“posibilidades reales del empleador”*, supuesto que no es preciso, pues el entendimiento de dichas *posibilidades* puede ser distinto desde la óptica de los empleadores, los empleados e incluso para los inspectores de trabajo.

Sobre este punto, de acuerdo a la Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, una *“vivienda adecuada”* contempla los siguientes aspectos: *“Seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad, asequibilidad; debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales, además de contar con adecuación cultural”*¹¹. Por ello, en un país en donde en las áreas rurales hay ausencia de bienes públicos y accesos limitados en materia de salud, educación y otros servicios sociales, la obligación contenida en el artículo sobre garantías para la vivienda representa una carga desproporcionada para los empleadores agropecuarios.

Artículo 35: Trabajo familiar y comunitario

Respecto del artículo 35, no se comprende su inclusión en las normas que corresponden al Contrato Agropecuario, pues según su redacción, en caso de comprobarse la existencia de un trabajo familiar esencialmente subordinado se entiende que se trata de un contrato de trabajo regular o de un contrato agropecuario.

La redacción no aporta definiciones claras, que permitan comprender elementos vitales del artículo, por ejemplo, qué se entiende por trabajo esencialmente subordinado, quién puede ser el empleador del este tipo de trabajo, cuándo se desencadenará un contrato de trabajo y cuándo un contrato agropecuario.

Frente a la expresión “El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de acceso y permanencia de esta población” contenida en el párrafo 2 del artículo 35 de la presente iniciativa, y con el fin de garantizar la adecuada protección de los derechos y condiciones laborales de las personas que laboran bajo la modalidad en cuestión,

¹¹ Comité de Derechos Económicas, Sociales y Culturales (E/1992/23) Sexto período de sesiones (1991) Observación General No. 4

se advierte la imperiosa necesidad de establecer de manera clara el plazo en el que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, reglamentará las condiciones de acceso y permanencia de dicha población.

Por lo anterior, se recomienda la siguiente redacción para el parágrafo 2:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 35. Trabajo Familiar y Comunitario. Se adiciona un artículo al Título V Capítulo I del Código Sustantivo del Trabajo, así: Parágrafo 2. El trabajo familiar, comunitario, campesino, solidario y popular deberá contar con acceso a seguridad social integral en Salud, Protección Social Integral para la Vejez y Riesgos Laborales. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones de acceso y permanencia de esta población”.</p>	<p>Artículo 35. Trabajo Familiar y Comunitario. Se adiciona un artículo al Título V Capítulo I del Código Sustantivo del Trabajo, así: Parágrafo 2. El trabajo familiar, comunitario, campesino, solidario y popular deberá contar con acceso a seguridad social integral en Salud, Protección Social Integral para la Vejez y Riesgos Laborales. El Gobierno nacional reglamentará dentro de los seis (06) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, las condiciones de acceso y permanencia de esta población”.</p>

Artículo 39: Trabajadores Migrantes

Frente a este artículo se advierte que, teniendo en cuenta la situación actual que atraviesa el país frente a la población migrante que actualmente se encuentra en el territorio nacional y la que posiblemente ingresará próximamente, resulta importante establecer un marco regulatorio fuerte y claro, para lo cual debe contarse con la participación permanente de Migración Colombia como entidad encargada de ejercer vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado colombiano.

Por lo anterior, se propone la siguiente redacción:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 39: Trabajadores Migrantes. El estatus migratorio no será impedimento para la exigencia de las garantías laborales y de seguridad social. Las personas trabajadoras extranjeras sin</p>	<p>Artículo 39: Trabajadores Migrantes. El estatus migratorio no será impedimento para la exigencia de las garantías laborales y de seguridad social. Las personas trabajadoras extranjeras sin</p>

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>consideración de su situación migratoria en el país gozarán de las mismas garantías laborales concedidas a las nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la Ley. Una vez suscrito el contrato de trabajo, se deberá facilitar la regularidad migratoria de la persona trabajadora, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará el proceso correspondiente.</p>	<p>consideración de su situación migratoria en el país gozarán de las mismas garantías laborales concedidas a las nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la Ley. Una vez suscrito el contrato de trabajo, se deberá facilitar la regularidad migratoria de la persona trabajadora, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia reglamentará el proceso correspondiente.</p>

Artículo 45: Contratistas y subcontratistas

Este artículo exige que el contratista posea su propia organización empresarial y/o experiencia cualificada, que deberá acreditar si así lo requieren las autoridades judiciales y administrativas. Sin embargo, no se define claramente el contenido, alcance y forma de acreditación de estos requisitos; por lo que se sugiere reconsiderar la redacción del artículo propuesto.

Resulta importante destacar que existen personas naturales que no cuentan con una estructura organizada- especializada, donde se pactan dentro del contrato comercial el suministro de algunos equipos, la utilización de espacios del contratante, entre otros. Lo anterior podría impactar en la contratación de personas naturales, en la medida de que las empresas observarían un mayor riesgo para la contratación de personas naturales con estructuras de funcionamiento pequeñas.

Como consecuencia de lo anterior, se sugiere reconsiderar la redacción del artículo, ya que impone cargas y responsabilidades desproporcionadas e injustificadas a las empresas usuarias. En caso de incumplimiento de lo previsto.

Artículo 46: Empresas de Servicios Temporales

Frente al párrafo 1º del artículo 46 resulta importante destacar que de la lectura de este no resulta claro la intención del legislador, ya que parece ser que se está restringiendo la contratación comercial a través de empresas temporales, en la medida de que los empleadores únicamente podrían contratar dichos servicios por un plazo de seis (06) meses prorrogable por otro plazo igual, esto a pesar de que la

necesidad del servicio subsista y se enmarque las causales establecidas en los numerales 1,2 y 3 de dicho artículo.

Artículo 47: Trabajadores con responsabilidades familiares del cuidado

Frente a la certificación de la calidad de cuidador exigido en el artículo 47 de la presente iniciativa se resalta la necesidad de establecer el procedimiento, contenido y entidad responsable para su emisión, esto con el fin de evitar el uso inadecuado de esta prerrogativa y engañosos fraudes a los empleadores.

Ahora, frente a la obligación impuesta al empleador de otorgar respuesta frente a la solicitud de flexibilización de la jornada laboral en un plazo máximo de 15 días hábiles y cumpliendo determinados requisitos, se advierte que esta resulta ser una carga administrativa alta para los empleadores en la medida de que estos deberán disponer de recursos que garanticen la respuesta ágil de todas las solicitudes en conjunto con los comprobantes de negación de la solicitud. Por lo que resulta importante establecer criterios y parámetros que deben cumplir los empleadores al momento de negar una solicitud, esto con el fin de otorgar seguridad jurídica tanto a los empleados como a los empleadores.

Por último, se advierte que no todas las labores o funciones de los empleados cuentan las características necesarias para flexibilizar las jornadas laborales, tales como las relacionadas con atención al cliente, labores asistenciales que deban desarrollarse en sedes, etc. Razón por la cual se sugiere revisar el presente artículo y establecer parámetros que permitan clasificar aquellas funciones que pueden flexibilizarse.

Artículo 48: Personas cuidadoras de personas con discapacidad

Frente al artículo 48 de la presente iniciativa, el cual pretende establecer, entre otras cosas que las personas cuidadoras de personas con discapacidad tendrá derecho a la flexibilidad horario, se advierte que no todas las labores o funciones de los empleados cuentan las características necesarias para flexibilizar las jornadas laborales, tales como las relacionados con atención al cliente, labores asistenciales que deban desarrollarse en sedes, etc.

Por lo anterior, se sugiere revisar el presente artículo y establecer parámetros que permitan clasificar aquellas funciones que pueden flexibilizarse.

Adicionalmente frente al certificado o soporte exigido a dichas personas, se resalta la necesidad de establecer el procedimiento, contenido y entidad responsable para su



emisión, esto con el fin de evitar el uso inadecuado de esta prerrogativa y engañosos fraudes a los empleadores.

Artículo 49: Licencia de paternidad

El aumento de la licencia de paternidad de 2 semanas (14 días) a 6 semanas (42 días) incrementará los costos que debe asumir el empleador para cubrir el ausentismo generado por la licencia. Es importante señalar que, actualmente, Colombia tiene una de las licencias de paternidad más extensas de la región, en comparación con países como Brasil (5 días), Argentina (2 días), Chile (5 días), Guatemala (2 días), Paraguay (2 días), Perú (2 días) y Venezuela (14 días). En consecuencia se considera más oportuna la eliminación de este artículo a efectos que la norma se mantenga tal y como está.

Artículo 56: Modalidades de Teletrabajo

El literal d del artículo 56 incluye la figura de teletrabajador transnacional, que permite que los teletrabajadores laboren desde otro país, precisando que el Sistema de Seguridad Social Colombiano estará a cargo de las prestaciones económicas. Sin embargo, esto es contrario al principio de territorialidad que rige el teletrabajo y lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, Decreto 1295 de 1994 y Ley 1562 de 2012 sobre tal principio. Por lo que se sugiere su eliminación.

Artículo 58: Garantías Laborales, Sindicales Y De Seguridad Social Para Los Teletrabajadores

En concordancia con el punto anterior, se reitera que la cobertura de eventos laborales en el exterior es contraria al principio de territorialidad que rige el teletrabajo y lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, Decreto 1295 de 1994 y Ley 1562 de 2012 sobre tal principio. Debe existir una regulación sobre las actividades de promoción y prevención, y la red de prestadores de servicios de salud.

Artículo 60: Protección laboral ante la automatización de actividades

Las estrategias de protección laboral en procesos de automatización reducen la competitividad de la industria colombiana y limitan la posibilidad de crecimiento y generación de nuevos empleos.

En la sentencia C-228/2010, la Corte Constitucional concluye que el Estado no puede intervenir en las libertades económicas bajo el argumento de cumplir con el interés



general o el abuso de libertades constitucionales, ya que estas facultades no pueden interpretarse como si tuvieran un carácter absoluto. La intervención estatal en las libertades económicas debe ser excepcional y cumplir con los principios de respeto al núcleo esencial de la libertad involucrada, solidaridad, y criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Según estos criterios, la motivación del Proyecto de Ley no proporciona un sustento suficiente para justificar que la intervención en la libertad empresarial para definir estrategias de negocios y conformación de nóminas se toma bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

Además, la redacción propuesta en este artículo no aclara el alcance de la expresión “socializar”, ni la vinculatoriedad de las observaciones que presenten las organizaciones sindicales. Esta disposición parece vulnerar la autonomía de la voluntad privada de los empleadores y la garantía constitucional a la libertad de empresa al imponer la obligación de consultar a las organizaciones sindicales sobre decisiones internas relacionadas con la automatización de procesos, incluso cuando no exista una relación directa entre los trabajadores sindicados y las medidas de automatización. La obligación de consultar a las organizaciones sindicales sobre los planes de automatización generaría un escenario de conflictividad con los sindicatos al dárseles la posibilidad de intervenir en la administración de la empresa, siendo esta una facultad, que aún en el marco de un conflicto colectivo, no ha sido atribuida a los sindicatos por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Se recomienda eliminar el parágrafo 3º de este artículo, ya que la consulta sobre procesos de modernización que impliquen despidos podría generar resistencia y obstáculos innecesarios para los empleadores, dificultando la competitividad en el mercado global y el impulso a la eficiencia y productividad empresarial.

Artículo 61: Protección laboral frente a procesos de descarbonización y transición energética

Este artículo otorga un trato desigual a las empresas del sector minero y de hidrocarburos, estableciendo un régimen diferencial al de otras industrias en el contexto de la finalización de sus actividades.

Además, el artículo impone cargas abstractas e incuantificables que exceden las obligaciones empresariales razonables, como la elaboración de una “ruta de reconversión laboral”, que debería ser responsabilidad del Estado.

El propósito del artículo ya está contemplado en las normativas que regulan el Sistema General de Regalías. El numeral 8º del artículo 2º de la Ley 2056 de 2020

establece que uno de los objetivos del Sistema General de Regalías es fomentar la inversión para la restauración social y económica de los territorios afectados por la explotación de recursos naturales no renovables. En este contexto, la responsabilidad de implementar medidas de reconversión laboral no debería recaer exclusivamente en las empresas del sector; corresponde al Estado utilizar los recursos generados por la explotación para asumir estos procesos, dado que el Sistema General de Regalías tiene una finalidad compensatoria.

Sumado a lo anterior, establece el artículo que el plan de cierre debe ser concertado con el Ministerio del Trabajo sin determinar claramente las facultades que sobre el mismo tendría el Ministerio, no obstante, esta disposición sí supone la posibilidad de una intervención del Estado en procesos empresariales, pudiendo llegar a vulnerarse los derechos a la autonomía empresarial, con lo cual se sugiere que se elimine la posibilidad de intervención de la autoridad administrativa.

Frente a los artículos atinentes al Derecho Laboral Colectivo

Artículo 62: Garantías del derecho de Asociación sindical.

En primer lugar, tanto el Convenio 135 de la OIT sobre los Representantes de los Trabajadores, en los numerales 2 y 3 del artículo 2, como la Recomendación 143 sobre los Representantes de los Trabajadores, en los subpárrafos 2 y 3 del párrafo 9, establecen que el otorgamiento de permisos sindicales debe tener en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país, así como las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa. En consecuencia, la concesión de un permiso sindical no debería perjudicar el funcionamiento de la empresa. Por lo tanto, se recomienda incluir un párrafo que establezca que la concesión de un permiso sindical estará supeditada a la no afectación de las actividades empresariales; siendo esta la única justificación válida para la negativa a la solicitud de permiso sindical.

Ahora, respecto al literal b) del numeral 1, se resalta que la medida allí consagrada resulta ser una herramienta positiva de dialogo social; sin embargo, es necesario establecer lineamientos y acciones que garanticen espacios de comunicación con propósitos claros, que contemplen las necesidades de la organización, sin implicar una imposición legal.

En relación con el derecho de las organizaciones sindicales a acceder a información empresarial, se considera que esta norma podría entrar en conflicto con la garantía del *habeas data*. Las organizaciones sindicales, en su calidad de personas jurídicas,

ya tienen el derecho de acceder a la información empresarial mediante el ejercicio del derecho de petición, y pueden acceder a la información pública de manera directa. Por lo tanto, esta norma podría carecer de efectividad práctica y podría tornarse inconstitucional. Cabe señalar que esta norma ya fue examinada en sede constitucional y la Corte consideró que esta disposición, en unidad normativa con el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, no contraviene las disposiciones constitucionales, por lo que debería la norma tal cual se encuentra vigente. Se advierte además que, si bien las organizaciones sindicales deben gozar del derecho a acceder información de interés para la realización de su labor, dicho derecho debe, en primer lugar, circunscribirse a las funciones sindicales, y en segundo lugar garantizar el derecho fundamental a la privacidad de los demás trabajadores de la empresa, por lo cual no resulta adecuado establecer la posibilidad de compartir a los sindicatos base de datos de otros trabajadores, sin la autorización previa de estos. Lo anterior por cuanto la posibilidad de acceso a la información que este artículo prevé conlleva un exceso a las facultades de las organizaciones sindicales, pues, se les habilita para que conozcan información de personas que no hacen parte del sindicato, si no que, además, les permite conocer la situación económica de la Compañía y de manera adicional, extiende esta facultad al grupo empresarial del cual pueda ser parte la empresa, lo que les habilitaría para conocer información de personas jurídicas sin tener presencia y/o afiliados en ellas.

En lo relacionado con el literal d) del punto 1 del presente artículo se considera que la facilitación de espacios y canales de comunicación físicos y virtuales entre los representantes sindicales y los trabajadores no debe ser responsabilidad de los empleadores, por cuanto la organización sindical debe tener sus propios canales y medios para relacionarse con sus afiliados y generar conexión con estos, lo anterior a través de la cuota sindical. En tal razón solicitamos la eliminación de este literal.

Se propone la inclusión de un literal que garantice también el derecho de asociación en su dimensión negativa. El Convenio de la OIT sobre los Representantes de los Trabajadores número 135, en su artículo 3º, permite tanto la representación sindical como la de los trabajadores no sindicalizados; por lo tanto, este derecho también debería ser protegido por el ordenamiento jurídico colombiano.

En relación con las conductas antisindicales, se advierte que el literal g) del punto 2 del presente artículo, podría entenderse como un inconveniente al limitar el derecho del empresario de otorgar beneficios extralegales a empleados que por decisión personal no hagan parte de un sindicato, puesto que dicho derecho parte de unas necesidades y realidades de talento humano que no pueden ser exclusivas para las personas sindicalizadas. Adicionalmente, dicha situación iría en contra de la



libertad de elección y sindicalización, ya que los empleados deberían afiliarse a determinado sindicato para recibir beneficios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que la restricción en cuestión se establezca para aquellos casos en los que la entrega de los beneficios se realice para limitar o desincentivar la afiliación sindical.

La Corte Constitucional se ha pronunciado frente a la situación una posición clara y contundente en protección de los trabajadores y en el marco del respeto del derecho de asociación sindical:

“Es innegable que la coexistencia, dentro de una misma empresa del pacto colectivo y la convención colectiva, lo único que hace es desarrollar los instrumentos internacionales ya que constituyen fuente de derecho laboral encaminadas a desarrollar la libertad sindical y por lo mismo no son violatorias de la contratación colectiva, sino lo contrario, en el sentido de proteger a los sindicatos minoritarios”¹².

En relación con las conductas antisindicales, se advierte que el literal g) del punto 2 del presente artículo, podría entenderse como un inconveniente al limitar el derecho del empresario de otorgar beneficios extralegales a empleados que por decisión personal no hagan parte de un sindicato, puesto que dicho derecho parte de unas necesidades y realidades de talento humano que no pueden ser exclusivas para las personas sindicalizadas. Adicionalmente, dicha situación iría en contra de la libertad de elección y sindicalización, ya que los empleados deberían afiliarse a determinado sindicato para recibir beneficios.

Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que la restricción en cuestión se establezca para aquellos casos en los que la entrega de los beneficios se realice para limitar o desincentivar la afiliación sindical.

En este punto es importante precisar que en Colombia existen diferentes mecanismos judiciales para hacer efectiva la protección del derecho de asociación sindical tales como acciones penales, administrativas y sancionatorias que sancionan y limitan las actuaciones en contra de derecho que algún empleador efectúe buscando afectar la Asociación sindical, sin que necesariamente los pactos colectivos sean *per se* una estrategia para desestimular la afiliación y el ejercicio de asociación sindical.

¹² C. Const., Sent. C



Finalmente, se sugiere que, como garantía de la libertad de asociación negativa, se consideren como conductas antisindicales todas aquellas acciones que tengan como objetivo o consecuencia el constreñimiento para la afiliación a uno o más sindicatos.

Proponemos entonces una nueva redacción del siguiente tenor:

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>ARTÍCULO 62. Garantías del derecho de Asociación sindical. Modifíquese el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 354: GARANTÍAS DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL.</p> <p>1. Garantías para el ejercicio de la libertad sindical.</p> <p>Con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical, se establecen como mínimo las siguientes garantías a las que tienen derecho todas las organizaciones sindicales y sus afiliados:</p> <p>a) Permisos Sindicales. Los representantes y dirigentes de las organizaciones sindicales tendrán derecho a los permisos y comisiones sindicales remuneradas que les permitan el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo. Estos permisos se podrán establecer en convenios colectivos de trabajo u otros acuerdos celebrados entre los empleadores y organizaciones de trabajadores.</p> <p>b) Comunicación con la dirección de la empresa y establecimiento de espacios de diálogo. Con el fin de promover relaciones laborales democráticas en todas las empresas, se habilitarán espacios periódicos, al menos semestralmente, que permitan la comunicación y el diálogo entre la dirección de la empresa y los representantes de las organizaciones sindicales en conjunto.</p> <p>c) Acceso a la información. Las organizaciones de trabajadores tienen el derecho a conocer la situación social y económica de la empresa,</p>	<p>ARTÍCULO 62. Garantías del derecho de Asociación sindical. Modifíquese el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: ARTÍCULO 354: GARANTÍAS DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN SINDICAL.</p> <p>1. Garantías para el ejercicio de la libertad sindical.</p> <p>Con el propósito de garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical, se establecen como mínimo las siguientes garantías a las que tienen derecho todas las organizaciones sindicales y sus afiliados:</p> <p>a) Permisos Sindicales. Los representantes y dirigentes de las organizaciones sindicales tendrán derecho a los permisos y comisiones sindicales remuneradas que les permitan el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo, siempre y cuando el otorgamiento de tales permisos no afecte el normal funcionamiento de las actividades empresariales. Estos permisos se podrán establecer en convenios colectivos de trabajo u otros acuerdos celebrados entre los empleadores y organizaciones de trabajadores.</p> <p>b) Comunicación con la dirección de la empresa y establecimiento de espacios de diálogo. Con el fin de promover relaciones laborales democráticas en todas las empresas, se habilitarán espacios periódicos, al menos semestralmente, que permitan la comunicación y el diálogo entre la dirección de la empresa y los representantes de las organizaciones sindicales en conjunto.</p>

TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>grupos de empresas que esté relacionada directamente con los empleados afiliados a la organización sindical.</p> <p>d) Acceso y facilidades para la comunicación con los trabajadores. Los empleadores deberán facilitar espacios y canales de comunicación, físicos y virtuales, entre los representantes sindicales y los trabajadores. La eficacia de los espacios y canales de comunicación dependerá del contexto de prestación de los servicios y de las facilidades de acceso por parte de los trabajadores a los mismos.</p> <p>e) Protección contra actos de discriminación. En los términos del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, todos los trabajadores sindicalizados deberán gozar de protección frente a conductas antisindicales.</p> <p>2. Conductas antisindicales</p> <p>a) Despedir, desmejorar o perjudicar en cualquier forma a dirigentes a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales legítimas;</p> <p>b) Fomentar la creación de sindicatos controlados por un empleador;</p> <p>c) Amedrentar, constreñir, ofrecer o entregar dádivas para que el trabajador no se afilie o se desafilie de un sindicato;</p> <p>d) Negarse injustificadamente a negociar un pliego de peticiones o solicitudes.</p> <p>e) Tomar represalias de cualquier índole contra los trabajadores que hubieren declarado contra la persona empleadora en investigaciones administrativas, en procesos judiciales o arbitrales que no resultaren evidentemente temerarias;</p> <p>f) Impedir o perturbar las reuniones o asambleas de los trabajadores sindicalizados;</p> <p>g) Establecer normas especiales o diferencias salariales o de otros beneficios a favor de los trabajadores no sindicalizados;</p> <p>h) Intervenir o interferir en la constitución, funcionamiento o administración de un sindicato;</p>	<p>c) Acceso a la información. Las organizaciones de trabajadores tienen el derecho a conocer la situación social y económica de la empresa, grupos de empresas que esté relacionada directamente con los empleados afiliados a la organización sindical en la medida en que tal información sea necesaria para el cumplimiento y desarrollo de la función sindical y siempre que no se afecten o se pongan en riesgo los secretos empresariales.</p> <p>En los eventos en que la información verse sobre datos semiprivados, privados deberá contarse con la autorización expresa del titular de los datos.</p> <p>No se podrá solicitar información que verse sobre datos sensibles de las personas.</p> <p>d) Acceso y facilidades para la comunicación con los trabajadores. Los empleadores deberán facilitar espacios y canales de comunicación, físicos y virtuales, entre los representantes sindicales y los trabajadores. La eficacia de los espacios y canales de comunicación dependerá del contexto de prestación de los servicios y de las facilidades de acceso por parte de los trabajadores a los mismos.</p> <p>e) Protección contra actos de discriminación. En los términos del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, todos los trabajadores sindicalizados deberán gozar de protección frente a conductas antisindicales.</p> <p>2. Conductas antisindicales</p> <p>a) Despedir, desmejorar o perjudicar en cualquier forma a dirigentes a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales legítimas;</p> <p>b) Fomentar la creación de sindicatos controlados por un empleador;</p> <p>c) Amedrentar, constreñir, ofrecer o entregar dádivas para que el trabajador no se afilie o se desafilie de un sindicato, o cuando las acciones desplegadas tengan como finalidad obligar la afiliación a uno o más sindicatos;</p> <p>d) Negarse injustificadamente a negociar un pliego</p>



TEXTO INFORME DE PONENCIA PARA II DEBATE	TEXTO PROPUESTO
<p>i) Negarse injustificadamente a conceder permisos sindicales;</p> <p>j) Negarse injustificadamente a entregar a las organizaciones sindicales información que no esté sujeta a reserva o que no tenga el carácter de confidencial;</p> <p>k) Denigrar de los sindicatos y difundir informaciones difamatorias acerca de los mismos, entre sus afiliados, entre los trabajadores de las empresas y ante la comunidad en general.</p>	<p>de peticiones o solicitudes.</p> <p>e) Tomar represalias de cualquier índole contra los trabajadores que hubieren declarado contra la persona empleadora en investigaciones administrativas, en procesos judiciales o arbitrales que no resultaren evidentemente temerarias;</p> <p>f) Impedir o perturbar las reuniones o asambleas de los trabajadores sindicalizados;</p> <p>g) Establecer normas especiales o diferencias salariales o de otros beneficios a favor de los trabajadores no sindicalizados;</p> <p>h) Intervenir o interferir en la constitución, funcionamiento o administración de un sindicato;</p> <p>i) Negarse injustificadamente a conceder permisos sindicales;</p> <p>j) Negarse injustificadamente a entregar a las organizaciones sindicales información que no esté sujeta a reserva o que no tenga el carácter de confidencial;</p> <p>k) Denigrar de los sindicatos y difundir informaciones difamatorias acerca de los mismos, entre sus afiliados, entre los trabajadores de las empresas y ante la comunidad en general.</p>

Artículo 66: Regulación de pactos colectivos

Este artículo modifica el artículo 70 de la Ley 50 de 1990. Sin embargo, es importante señalar que esta norma fue impugnada por supuestas contradicciones con la Constitución Política Nacional. No obstante, la Corte Constitucional consideró que la redacción actual de esta norma, en conjunto con el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, no contraviene las disposiciones constitucionales.

En palabras de la Corte Constitucional:

“Al revisar el cargo expuesto, la Corte consideró que la coexistencia de los actos colectivos y las convenciones colectivas no desconoce los derechos de asociación sindical y de negociación colectiva; y la existencia de los pactos colectivos no es contraria la obligación estatal le estimular y fomentar la negociación colectiva.

Finalmente, es una medida afirmativa que no se ajusta a la Constitución ni cuenta con un sustento técnico. El Estado está llamado a emprender acciones positivas que promuevan la integración de sectores de la sociedad, y tiene la obligación de desarrollar acciones afirmativas que contribuyan a la creación de un orden social más justo y permitan el pleno ejercicio de las libertades para todos los ciudadanos (Corte Constitucional, Sentencia T-984 de 2007). Sin embargo, la misma Corte Constitucional ha establecido características generales y requisitos que las autoridades deben cumplir al implementar estas medidas, ya que no todas se ajustan a la Constitución Política y algunas pueden constituir tratos discriminatorios que transgreden el orden constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-1036 de 2003). En este sentido, la Corte ha señalado algunos criterios para determinar si una medida afirmativa se ajusta a la Constitución: i. Deben ser transitorias y temporales, de tal manera que no perpetúen desigualdades en contra de aquellos grupos o personas que no se ven favorecidos por las medidas adoptadas, ii. Deben estar encaminadas a corregir tratos discriminatorios históricos, culturales o sociales, iii. Se implementan en situaciones de escasez de bienes y servicios, iv. Son diseñadas para favorecer un grupo determinado de personas.

Si bien el Estado tiene el mandato de eliminar la prolongada y silenciosa discriminación hacia los grupos tradicionalmente excluidos, es fundamental reconocer que los trabajadores del sector de la vigilancia y la seguridad privada no han sido marginados históricamente como otros colectivos que enfrentan discriminación por criterios como raza, género, orientación sexual o discapacidad. No existe evidencia de una situación de desigualdad específica en este sector que justifique la necesidad de otorgar más días de vacaciones. Esta medida podría sentar un precedente para la creación de regímenes laborales únicos en distintos sectores económicos, afectando el principio de igualdad.

Asimismo, la redacción del artículo aprobado carece del carácter transitorio y temporal, un requisito esencial para las medidas afirmativas según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y tampoco se ha realizado un análisis técnico que respalde esta medida, lo cual es necesario para asegurar su efectividad.

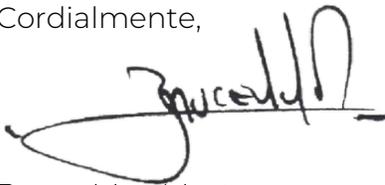
Como resultado, observamos que esta disposición incrementa desproporcionadamente los costos laborales para las empresas, lo que a su vez eleva la tarifa mínima regulada y genera un desincentivo para la contratación de servicios tanto en el sector público como en el privado. Además, existe el riesgo de que, a través de acciones judiciales, esta medida se extienda a otros sectores, ya que vulnera el derecho a la igualdad y estigmatiza al sector de manera injustificada y sin sustento técnico.

Hasta aquí hemos presentado los impactos negativos que la reforma puede tener sobre la inversión en el país, la generación de empleo y la informalidad perjudicando, paradójicamente, a los trabajadores que busca proteger. Todos estos factores negativos que puede generar la reforma, unidos a la economía actual, podrían aumentar la pobreza y desigualdad económica de los colombianos y retroceder las dinámicas laborales de los trabajadores y de los nuevos emprendedores del país.

Reiteramos el compromiso del Consejo Gremial Nacional de trabajar conjuntamente con el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en desarrollar y construir una reforma laboral que busque un equilibrio entre trabajador y empleador.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,



Bruce Mac Master
Presidente
Consejo Gremial Nacional

