



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 172 DE 2015 CÁMARA.

Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto de ley

El texto del texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara por los honorables Representantes a la Cámara doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, doctor Harry Giovanni González García, doctor Jhon Jairo Roldán Avendaño y doctor Germán Bernardo Carlosama López.

Para primer debate en Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, según radicado del 17 de marzo de 2016, fuimos designados como ponentes los honorables Representantes doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, doctora Esperanza Pinzón de Jiménez y doctor Germán Bernardo Carlosama López.

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene como objeto derogar el contenido de los artículos 25, 26 y 51 de la Ley 789 de 2002; las dos primeras normas en forma total y, la segunda, en forma parcial, bajo los efectos de avanzar en la consolidación de unas relaciones productivas enmarcadas dentro de los postulados que componen el concepto de trabajo decente, en esta oportunidad, a través del establecimiento de unos estándares de remuneración justa para quienes prestan sus servicios laborales al sector privado.

3. Contenido

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (4) artículos, incluido el concerniente a la vigencia y derogatorias.

En el 1° se establecen las jornadas de trabajo diurno y nocturno. Así, se precisa que en adelante se entenderá como trabajo diurno aquel que se realice en la franja horaria comprendida entre las 6:00 a. m., y las 6:00 p. m., y trabajo nocturno el realizado entre 6:00 p. m., y las 6:00 a. m.

En el 2° se modifican las condiciones de remuneración del trabajo en los días domingos y festivos, quedando un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas, con algunas otras consideraciones descritas en dos numerales y dos párrafos adicionales.

En el 3° se hace mención a la jornada máxima de 48 horas que debe cumplir el trabajador, pero se resalta la posibilidad de distribuirlas en 6 días de la semana como máximo, previo

acuerdo con el empleador, para favorecer la variabilidad de las horas de trabajo en la semana sin que se supere las 10 horas de trabajo diario.

Y en el 4º, se establece que la ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 25, 26 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias.

4. Consideraciones

El Proyecto de ley número 003 de 2015 Cámara a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992; se trata de una iniciativa Congressional presentada por los Honorables Representantes a la Cámara doctor Óscar Jesús Hurtado Pérez, doctor Harry Giovanni González García, doctor Jhon Jairo Roldán Avendaño y doctor Germán Bernardo Carlosama López.

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

5. Marco jurídico

El sustento normativo del proyecto de ley empieza por la legislación internacional en materia de la justa remuneración, trabajo decente y condiciones dignas para la realización del trabajo. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha elaborado distintos convenios y ratificaciones que han sido adoptados y reconocidos, respectivamente, por Colombia. Vale anotar que de los 61 Convenios de la OIT ratificados por Colombia, 55 están en vigor, 6 han sido denunciados ninguno ha sido ratificado en los últimos 12 meses^{1[1]}.

Entre los que cabe destacar, por su relación directa con el proyecto en estudio, están:

C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

C111 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

C001 - Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)

C004 - Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919 (núm. 4)

C006 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 (núm. 6)

C014 - Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)

^{1[1]} OIT. Ratificación de los convenios de la OIT (Ratificaciones por Colombia). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102595 (Consultado el 10 de abril de 2016).

C019 - Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

C030 - Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)

C095 - Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

C106 - Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)

A nivel constitucional *Carta magna* consagra el derecho al trabajo como un derecho fundamental. Es así como en el artículo 25 de la Constitución se establece:

¿El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas¿.

De la misma forma, y al ser Colombia un Estado Social de Derecho, el artículo 334 plantea:

¿El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones¿.

A nivel legal, las normas que se ponen en cuestión tanto en esa ponencia como en el proyecto de ley y que actualmente se constituyen en el marco jurídico sobre el cual se fundan los temas de jornada ordinaria diurna y nocturna, jornada máxima laboral y recargos nocturnos, dominicales y festivos de que trata el proyecto, son:

El Código Sustantivo del Trabajo en los artículos 160, 161 y 179.

La Ley 789 de 2002, particularmente los artículos 25, 26 y 51 literal d), los cuales modificaron los artículos en mención del Código Sustantivo del Trabajo, los mismos que pretenden ser derogados por la iniciativa y con los cuales se afectó gravemente la integridad no solo de los trabajadores, sino la visión del trabajo en Colombia.

6. Argumentos en torno a la favorabilidad de la iniciativa

En términos generales, podemos plantear que pese a las políticas nacionales y a los esfuerzos de organismos internacionales para mejorar las condiciones laborales en Colombia, la precaria situación que en tal materia ha vivido el país por décadas ha afectado el progreso de un alto número de familias. En los diferentes estratos socioeconómicos y en las distintas regiones, se reflejan altos índices de desempleo, de trabajo informal, de población subempleada y de empleados y trabajadores inconformes por la falta de garantías y las condiciones poco dignas bajo las que vienen prestando sus servicios para los patronos.

Las políticas económicas del Estado no son suficientes y la condición laboral de los trabajadores no mejora, el empleo aún se sostiene por encima de dos dígitos y su mínima reducción, se construye

sobre condiciones de mayor precariedad laboral, como el trabajo informal y el rebusque. La falta de condiciones laborales decentes, los bajos ingresos de los trabajadores, sumados al bajo nivel de cualificación educativa, se convierten en el elemento de problematización, se deben pensar, generar y ejecutar políticas de trabajo que dignifiquen la labor del trabajador colombiano, de lo contrario este país se verá sumido en profundas crisis económicas y sociales.

En la fundamentación para la expedición de las disposiciones hoy se pretenden derogar, se argumentaba que Colombia tendría amplios beneficios en materia laboral con los mandatos normativos allí contenidos, indicándose que a partir de allí se generaría la creación de 640.000 empleos en cuatro años (160.000 empleos en promedio por año), la dinamización de la vida laboral en aspectos que en ese momento -a juicio del gobierno- la legislación no facilitaba y el mejoramiento del ambiente laboral en aras de lograr mayores niveles de productividad. Es decir, que con la creación de la ley se buscaba garantizar la eficacia del empleo en Colombia, así como el mejoramiento de las condiciones para un trabajo digno, y por ello era necesario que se aprobara dicha ley.

No obstante, ocurrió que dicha reforma no aumentó en forma significativa el número de empleos^{2[2]} que se había propuesto y deterioró las condiciones de las personas trabajadoras. En términos generales, las implicaciones de las modificaciones introducidas por Ley 789 en contra de los trabajadores, fueron las siguientes:

- La ampliación de la jornada de trabajo diurno, empezando desde las 6:00 a. m., y terminando a las 10:00 p. m., es decir 4 horas más de la jornada habitual que iba hasta las 6:00 p. m., disminuyó para los trabajadores las posibilidades de acceder a horas extras de trabajo y al recargo nocturno al que tenían de recho.

- El decreto de la jornada máxima laboral de diez (10) horas al día, se tradujo en un desmonte efectivo del pago de horas extras, en tanto esas diez (10) horas quedaban cubiertas en su totalidad

2[2] El magistrado Jaime Araújo Rentería, sostiene que ¿(¿) vistos los resultados, es claro que después de cuatro años no se cumplieron esos objetivos, pues de los 640.000 empleos que se esperaba generar, solo se crearon, según lo informa el propio Gobierno, 240.000 empleos, lo que significa que hay un déficit de 400.000 empleos, mientras que los empleadores obtuvieron billones de pesos con esta reforma, lo cual no justifica ni compensa de ninguna manera la reducción drástica de los derechos de los trabajadores en materia de pago de dominicales y festivos, horas extras, e indemnización por despido¿. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-257 del 12 de marzo de 2008. M. P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-257-08.htm>. (Consultado el 11 de agosto de 2014).

con la modificación de la jornada (esto en los casos en que el empleador y el empleado acordaban que las 48 horas fueran distribuidas en menos de seis (6) días a la semana).

- La reducción del recargo por trabajo dominical o festivo del 100 al 75% del valor de la hora ordinaria, afectó ostensiblemente los ingresos adicionales de los trabajadores que preferían trabajar su día de descanso por mejorar sus ingresos y con ellos su nivel del vida.

El artículo 46 de la Ley 789 creó la Comisión de Seguimiento y Verificación de las Políticas de Generación de Empleo que tenía como propósito realizar informes y monitoreo del empleo en Colombia y presentar dos años después un informe consolidado que sirviera de base para que el Gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modificara o derogara las disposiciones que no hubiesen logrado efectos prácticos para la generación de empleo^{3[3]}. Llama la atención que esa comisión: **i)** reconoció la complejidad para disponer métodos exactos con los cuales medir el impacto de las medidas de la reforma laboral, **ii)** solicitara al Congreso de la República, sin ninguna evidencia empírica, mantener la vigencia de la Ley 789 con la sola anotación que esta se ajustaba a la Constitución, y finalmente, **iii)** se disolviera en el año 2006 sin cumplir su propósito, y de contera, sin que el gobierno presentara proyecto alguno para modificar la Ley 789 en aras de devolver las garantías laborales que le había arrebatado a los trabajadores, tal como se había dispuesto en el párrafo único del mismo artículo 46.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación, en el concepto emitido dentro del proceso en el cual un ciudadano demandó la inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002, ante la Corte Constitucional, dejó claro que dicha comisión no había cumplido con las funciones de recuperar espacios para la generación de un empleo digno, aliviar la situación de los desempleados y permitir que accedieran a la seguridad social^{4[4]} y que por tal motivo no se logró el fin perseguido con la reforma laboral: la generación de empleo.

3[3] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley número 005 de 2011 Cámara**, por medio de la cual se modifican el artículo 160, el literal d) del artículo 161 y el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificados o adicionados por los artículos 25, 51 y 26 respectivamente de la Ley 789 de 2002. 20 de julio de 2011. Disponible en: http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=005&p_consec=29590. (Consultado el 9 de agosto de 2014).

4[4] PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Concepto N° 4398, emitido por Edgardo José Maya Villazón. Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 ¿por la cual se dictan medidas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo del Trabajo?. 12 de octubre de 2007. Disponible en: www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/.../C4398%20D-6822.doc. (Consultado el 10 de agosto de 2014).

Para el jefe del Ministerio Público, las medidas adoptadas con base en la norma resultaron inadecuadas, puesto que fueron en detrimento de los trabajadores y su aplicación atentó contra la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales, además que, en lugar de permitir la mejora de los trabajadores y la reducción del desempleo, disminuyó su calidad de vida de los trabajadores por el desconocimiento de mínimos reconocidos en las normas derogadas como las horas extras y el recargo nocturno.

Las observaciones del Ministerio Público coincidieron con las conclusiones de distintos estudios publicados en Colombia con posterioridad a la expedición de la ley materia de análisis.

Por ejemplo, un estudio elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, que entre otras cosas sirvió de fundamento a la comisión de Seguimiento y Verificación para la presentación de sus informes al Congreso, determinó que ¿el empleo temporal registró continuos aumentos hasta el año 2004 y su crecimiento fue inferior al aumento de la producción industrial en los años posteriores. Adicionalmente, concluyó que la disminución de la tasa de desempleo presentó una variación empujada en mayor proporción por un desánimo de la fuerza laboral más que por un incremento substancial de la tasa de ocupación¿5[5]. Dicho de otro modo, ¿el comportamiento de estos indicadores muestra que la caída de la tasa de desempleo tiene un mayor asidero en el desestímulo de las personas que buscaban trabajo, que en el propio crecimiento de la economía, o de algún efecto exógeno ligado a la reforma laboral.¿6[6]

Otro estudio publicado por la Universidad Externado de Colombia en el 2005 concluyó que el beneficio en materia de empleo no se estaba logrando. Para este claustro universitario, las estimaciones de una de las metodologías utilizadas para la medición del aumento del empleo, ¿no sugieren un efecto sustancial de la reforma ni sobre la generación de empleo, ni sobre la formalización del mismo¿7[7]. De otro lado, expuso que las conclusiones generales del estudio, ¿son confirmadas por la evidencia directa que se fundamenta en las respuestas de una muestra de 1.021 empresas formales bogotanas a un cuestionario que indagó los efectos de la reforma laboral:

5[5] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-257 del 12 de marzo de 2008. Op. cit. p. 85.

6[6] Ibíd.

7[7] UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana: La Ley 789 dos años después. Cuaderno de trabajo 6. Departamento de Seguridad Social y mercado de trabajo - Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. Bogotá, marzo de 2005. p. 16. Disponible en: http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo/cuaderno_6.pdf. (Consultado el 10 de agosto de 2014).

solamente una ¿pequeña fracción de empresas (inferior a 3%) mencionaron la reforma laboral como un factor determinante en la expansión del empleo (en 2003 con respecto a 2002)¿8[8].

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-038 de 2004, declaró la exequibilidad de los artículos de la Ley 789 demandados y para entonces justificó las medidas adoptadas en materia de protección laboral, al considerar relevante disminuir los costos de los empleadores, pese a que jamás tal consideración fue esgrimida por el legislador como motivo fundante en la expedición de dicha ley.

En dicha sentencia el magistrado Jaime Córdoba Triviño presentó salvamento y aclaración de voto9[9]. A juicio del magistrado, decisión de la Corte confundió la finalidad de brindar un mayor empleo con la justificación de las medidas adoptadas para ese fin, puesto que estas no fueron confrontadas con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, ya que de haberlo hecho, habría generado la inexequibilidad de las normas acusadas. En el mismo orden de ideas, manifestó que la mera existencia de motivos para implementar las medidas de carácter regresivo cuestionadas en la demanda de inconstitucionalidad, no podían configurar una justificación constitucionalmente válida que permitieran realizar un juicio de proporcionalidad, como en efecto ocurrió, y mucho menos cuando las normas acusadas sometieron al trabajador a situaciones de indignidad laboral.

Finalmente, además de los argumentos presentados que permiten concluir que es necesario derogar dicha normatividad en aras de garantizar los derechos de los trabajadores, además de incorporar nuevas modificaciones que mejoren sus condiciones de vida digna, hay una razón adicional que tiene que ver con las condiciones actuales de favorabilidad con que cuenta el país para que se den los cambios de la normatividad laboral en beneficio de los trabajadores.

En los últimos años la situación económica ha mejorado y con ella la empresa y sus empleadores. En los 2011 y 2012 por ejemplo, el comportamiento de la economía colombiana registró un crecimiento promedio del PIB de 5,2%10[10]. En el año 2013, según la ANDI, Colombia

8[8] Ibíd. p. 16.

9[9] CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-038 del 27 de enero de 2004. M. P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-038-04.htm. (Consultado el 12 de agosto de 2014).

10[10] FEDESARROLLO. Centro de investigación económica y social. Informe Mensual del Mercado Laboral. La tasa natural de desempleo en Colombia. Abril de 2013. p.3. Disponible en:<http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2013/05/IML-Abril-20131.pdf>. (Consultado el 12 de agosto de 2014).



terminó con un balance que se puede calificar como positivo, a saber: el crecimiento se valora en tasas del orden del 4%, la mayoría de las actividades registran valores similares positivos, se avanza con dinamismo y optimista de la inversión productiva, y es favorable el entorno macroeconómico con una tasa de cambio más competitiva que las de años anteriores¹¹[11]. El presupuesto del 2014 representa un incremento de más del 6% respecto al del año 2013¹²[12].

Con todo lo anterior, se espera que este proyecto se apruebe en aras de generar mayor calidad de vida a los compatriotas que ponen su capacidad humana y profesional al servicio de la productividad de país.

7. Impacto fiscal

Es preciso advertir que la presente iniciativa no ordena gasto adicional ni tampoco otorga beneficios tributarios, tal y como lo advierte el artículo 7° de la Ley 819 de 2003; por lo tanto, esta iniciativa no genera impacto fiscal.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

PROPOSICIÓN

En consecuencia de las anteriores consideraciones, proponemos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones**, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

11[11] ANDI. Informe de Diciembre de 2013: Balances y perspectivas 2014. Disponible en: <http://www.andi.com.co/Archivos/file/ANDI%20-%20Balance%202013%20y%20perspectivas%202014.pdf>. (Consultado el 12 de agosto de 2014).

12[12] PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Este es el presupuesto de la nación para el 2014. Disponible en: <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/presupuesto-colombia-2014-sena-agro>.

TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA

Por medio de la cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.

1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las dieciocho horas (6:00 p. m.).

2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las dieciocho horas (6:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

Artículo 2°. El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 179. Trabajo dominical y festivo.

1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.

2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado, solo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior.

3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales prevista en el literal c) del artículo 161 de este Código.

Parágrafo 1°. El trabajador podrá convenir con el empleador su día de descanso obligatorio el sábado o domingo, que será reconocido en todos sus aspectos como descanso dominical obligatorio institucionalizado.

Interprétese la expresión dominical contenida en el régimen laboral en este sentido exclusivamente para el efecto del descanso obligatorio.

Parágrafo 2°. Se entiende que el trabajo dominical es ocasional cuando el trabajador labora hasta dos domingos durante el mes calendario. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labore tres o más domingos durante el mes calendario.

Artículo 3°. El literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo. Quedará así:



d) El empleador y el trabajador podrán acordar que la jornada semanal de cuarenta y ocho (48) horas se realice mediante jornadas diarias flexibles de trabajo, distribuidas en máximo seis días a la semana con un día de descanso obligatorio, que podrá coincidir con el domingo. Así, el número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la respectiva semana teniendo como mínimo cuatro (4) horas continuas y como máximo hasta diez (10) horas diarias.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 25, 26 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002 y demás disposiciones que le sean contrarias

Cordialmente,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF
