

Coac N° 676/2025

Honorable Senado de la República
Segundo vicepresidente
Josué Alirio Barrera Rodríguez
Plenaria del Senado de la República

NEGADO
14.V.2025

Ref.: Informe de la Comisión Accidental designada para pronunciarse sobre la apelación del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia".

1. Consideraciones iniciales

El 18 de marzo de 2025, en aplicación del artículo 166 de la Ley 5 de 1992, fue interpuesto recurso de apelación por los Honorables Senadores: Fabián Díaz Plata, Martha Isabel Peralta Epiayú, Omar de Jesús Restrepo y Ferney Silva Idrobo. En consecuencia, la Mesa Directiva del Honorable Senado de la República expidió la Resolución No. 006 del 2 de abril de 2025 "Por la cual se crea una Comisión Accidental y se dictan otras disposiciones". Dicha Comisión tiene por objeto analizar y rendir un informe sobre el recurso de apelación interpuesto a la ponencia del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia" archivado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, el cual deberá ser presentado ante la Plenaria del

Diana Rojas
2:45 pm
12/05/2025

Senado de la República para que ésta decida si acoge o rechaza la apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992.

2. Fundamentos constitucionales y legales del recurso de apelación:

El recurso de apelación encuentra fundamento en el artículo 159 de la Constitución Política al permitir que **“El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.”**. Esta normativa superior fue recogida en la Ley 5 de 1992 al establecer el recurso de apelación de un proyecto negado. En efecto, el artículo 166 explica los presupuestos para su interposición, los cuales son:

ARTICULO 166. *Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara. La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo. (Ley 5ª de 1002)*

Este es el único artículo de nuestra legislación que se refiere a la apelación sobre un proyecto negado. Como bien explica la Ley, los presupuestos para su interposición son (a) que un Proyecto de Ley haya sido negado en su totalidad o archivado indefinidamente y (b) que quien interpone el recurso sea (i) el autor, (ii) el Gobierno o (iii) el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular. Bajo esta circunstancia, la plenaria de la respectiva cámara, previo informe de la Comisión Accidental destinada para tales propósitos, decidirá si acoge o rechaza la apelación.

Con esto, el Constituyente quiso expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de **nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes**, según el caso, las que **después de evaluar y sopesar en forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan** (Sentencia C-385 de 1997, M.P. CARLOS GAVIRIA DÍAZ). En este orden de ideas, el recurso de apelación encuentra sustento en evaluar y sopesar los motivos que conllevaron a negar el proyecto.

La Corte Constitucional (ibídem) ha sido clara al exponer que la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, por lo que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los **motivos o razones** que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión.

Así las cosas, el examen por parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite, por un un lado, que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no sólo su voluntad positiva de convertir en ley un proyecto, sino también la negativa de darle trámite. Por el otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no sólo presentar proyectos de ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia

Como bien se ha dicho, el artículo 166 de la Ley 5a de 1992 prevé la posibilidad de apelar la decisión de archivo o negación de un proyecto de ley, pero no

establece un procedimiento detallado ni desarrolla los requisitos para su admisión, trámite y resolución. Lo que evidencia un vacío normativo.

Frente a esta omisión normativa, el artículo 3º de la Ley 5ª de 1992 establece que, cuando en el Reglamento del Congreso no se encuentre una disposición aplicable, se debe acudir a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, a la jurisprudencia y la doctrina constitucional. En ese sentido, resultan pertinentes las normas contenidas en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), los cuales coinciden en exigir una sustentación del recurso de apelación como **requisito esencial** para su procedencia.

En particular:

- El artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 establece que el recurso de apelación debe presentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad frente al acto administrativo impugnado. Asimismo, el artículo 78 ibidem explica que si el escrito con el cual se formula el recurso -apelación- no se presenta atendiendo, entre otros motivos, la concreta sustentación de los motivos de inconformidad, el funcionario competente deberá **rechazarlo**.
- El inciso 3o y 4o del numeral 3o del artículo 322 del Código General del Proceso indica que bastará con que el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la decisión apelada para que se entienda sustentado. En el caso que el apelante no sustente el recurso en debida forma y de manera oportuna, se declarará **desierto**.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia SU-418 de 2019, aclara que:

*“El recurso de apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda **probar suerte** ante el juez superior, sino que solo*

debería acudir a él en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación. Eso explica por qué se exige que la apelación deba ser sustentada.”

En consecuencia, puede afirmarse que la sustentación del recurso no es una mera formalidad, sino una carga argumentativa que el apelante debe cumplir para justificar la intervención de la instancia superior. De tal suerte que no basta con manifestar interponer un recurso de apelación frente a la decisión de archivo, sino que es indispensable identificar de manera concreta los motivos de inconformidad frente a la decisión de archivo.

3. Antecedentes relevantes

3.1. Casos análogos de apelación

1. LEY 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.” (art 70 - 71)

- Los artículos 70 y 71 de la Ley 975 de 2005 corresponden en su orden a los artículos 61 y 64 del Proyecto de Ley 293 de 2005 Cámara y 211 de 2005 Senado.
- El Proyecto de Ley aludido fue estudiado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Primeras Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes. El Artículo 61 de ese proyecto, sometido a votación fue negado tanto por la Comisión Primera del Senado como por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.
- En la misma sesión fue apelada la decisión anteriormente mencionada por el Senador Carlos Moreno de Caro y el Representante a la Cámara José Luis Arcila.

- El artículo 64 del proyecto aludido, fue negado tanto por la Comisión Primera Permanente del Senado como por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes. Así aparece en el Acta No. 10 de la sesión de 11 de abril de 2005.
- Gaceta del Congreso No. 408 de 27 de junio de 2005, páginas 26 y 27. Negado el artículo 64 del Proyecto por la Comisión Primera del Senado de la República, el Senador Hernán Andrade Serrano apeló la decisión.
- En la sesión conjunta de las Comisiones Primeras del Senado de la República y la Cámara de Representantes, celebrada el 12 de abril de 2005, se votó una proposición de reapertura de la discusión sobre el artículo 61 del proyecto (Gaceta del Congreso No. 409 de junio 17 de 2005).
- Previo informe de Subcomisiones nombradas para el efecto, las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, remitieron los artículos 61 y 64 del proyecto de ley en su orden, a la Comisión Segunda del Senado y a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, para que decidiera sobre las apelaciones interpuestas contra la decisión de negarlos por parte de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes.
- En la Comisión Segunda del Senado, se impartió aprobación a los artículos 61 y 64 del proyecto de ley, el 1 de junio de 2005 y, en la misma fecha, se hizo lo propio por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 318 de 3 de junio de 2005).

2. Proyecto De Ley Número 220 De 2017 Cámara, 01 De 2016 Senado:
“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.”

- El proyecto de ley fue presentado el 20 de julio del 2016, por la Senadora Viviane Morales Hoyos y el vocero del Comité de Promotores, doctor Carlos Alonso Lucio López. El proyecto de ley surtió su trámite en el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate el día 14 de septiembre de 2016, y en segundo debate el día 13 de diciembre de 2016.

- El 14 de marzo de 2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández.

- El proyecto de ley fue archivado el día 10 de mayo de 2017.

- La apelación frente a la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue anunciada por el vocero del Comité Promotor, Carlos Alonso Lucio, en su intervención del día 10 de mayo. La apelación fue presentada ante la Presidencia de la corporación el día 30 de mayo, por los Honorables Representantes Álvaro Hernán Prada, María Fernanda Cabal, Santiago Valencia, Edward Rodríguez, Luis Horacio Gallón y el Senador de la República Juan Manuel Corzo Román.

- Igualmente, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil Laicos por Colombia, Veritas Splendor, Red Familia Colombia-Fundación Católica INHAM, entre otros, presentan un escrito de fecha mayo 30 de 2017, coadyuvando la apelación del proyecto de ley.

- En este caso se observa que el vocero del comité promotor anunció la apelación de la decisión el día 10 de mayo de 2017 en su intervención en la comisión donde el mismo fue negado, es decir lo hizo de forma inmediata, dando lugar al momento procesal oportuno que en su defecto deberían tener este tipo de medidas o mecanismos.

- Siendo así, en el presente caso el autor debió como mínimo anunciar en la sesión del 22 de octubre que apelaría la decisión de la Comisión Séptima del Senado de la República. Sin embargo, no lo hizo. En conclusión el recurso objeto de estudio deberá declararse IMPROCEDENTE.

3. Proyecto De Ley Número 050 De 2019 Cámara, 322 De 2020 Senado:

“Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.”

- El 2 de agosto de 2019 llegó a Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y el 5 de agosto de 2019 designaron como ponentes para primer debate en cámara H.R MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ (COORDINADOR PONENTE) JENNIFER ARIAS FALLA, MAURICIO TORO ORJUELA, JORGE BENEDETTI MARTELO.

- Se presentaron dos ponencias, una mayoritaria de carácter negativo firmada por los HR JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO, JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA Y MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA. Y una positiva, presentada por la coordinadora ponente.

- El 14 de mayo de 2020, se aprobó en primer debate, el informe de ponencia positiva presentado por la Representante MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. La Representante fue designada ponente única para segundo debate en Cámara y el 17 de junio del 2020 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley.

- El 8 de septiembre de 2020 se inició la discusión para votación en primer debate y se aceptaron impedimentos presentados por HHSS. JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA Y AYDEE LIZARAZO CUBILLOS.

- Se designó y notificó Comisión Accidental (Oficio CSP-CS-1303-2020), para revisar las diferentes proposiciones al articulado: HHSS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ, GABRIEL VELASCO OCAMPO, CARLOS FERNANDO MOTOA Y NADYA BLEL SCAFF (COORDINADORA).

- Después de realizar cerca de 3 reuniones con el Gobierno Nacional -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- no se logró un acuerdo frente a la iniciativa legislativa por ello el 09 de octubre de 2020 radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. JOSÉ AULO POLO NARVÁEZ Y NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF) publicado en gaceta 1099/2020 y el 10 de octubre radicaron informe de comisión accidental (HH.SS. GABRIEL VELASCO OCAMPO Y CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE) publicado en gaceta 1099/2020.

- El jueves 22 de octubre de 2020, después de varias intervenciones de los integrantes de la comisión séptima del senado de la república e incluso del autor de la iniciativa por 6 votos en contra del proyecto de Ley No 322/2020 Senado,050/2019 Cámara, es archivado, finalmente la Senadora, NADYA BLEL SCAFF, agradeció a todos los que participaron a favor de este proyecto y se levantó la sesión, tal y como consta en la grabación de la sesión de YouTube 1. Y según consta en el Acta No.26 de esa fecha.

- La apelación objeto de estudio en el presente informe, fue enviada electrónicamente a la cuenta institucional de la Comisión Séptima del Senado de la República, a las 20:12 horas del día jueves veintidós (22) de octubre en curso, contenida en cuatro (4) folios, firmada por el HR. JUAN CARLOS WILLS OSPINA, autor de la iniciativa que se apela.

- La Comisión Accidental decidió negar la apelación, dado que no se presentó bajo requisitos de ley y después de un extenso análisis sobre la conveniencia de dicho proyecto.

3.2. Antecedentes de la presente apelación

El Proyecto de Ley 311/24 Senado 166/23 Cámara, acumulado con los Proyectos de Ley 192/23 y 256/ 23 , **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE NORMAS LABORALES Y SE ADOPTA UNA REFORMA LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE Y DIGNO EN COLOMBIA”**, fue radicado el 24 de agosto de 2023 en la Cámara de Representantes por la ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez, y la senadora del Pacto Histórico, Gloria Inés Flórez.

Garantizando el principio de publicidad, el texto fue publicado en la Gaceta 1152 de 2023. En la Comisión Séptima de la Cámara se presentaron tres ponencias: una positiva (Gaceta 1662 de 2023), una de archivo (Gaceta 1763 de 2023) y una alternativa (Gaceta 1758 de 2023). El texto definitivo aprobado en la Comisión Séptima se publicó en la Gaceta 1162 de 2024. Luego, en la Plenaria de la Cámara se consideraron dos ponencias: la positiva (Gaceta 1162 de 2024) y la de archivo (Gaceta 1167 de 2024), con la versión final aprobada en la Gaceta 1900 de 2024.

El 8 de noviembre de 2024, fue asignada a la Comisión Séptima. El 25 de noviembre de 2024, se emitió la Resolución No. 002 de 2024, con la cual fueron designados los ponentes encargados del análisis y trámite del Proyecto de Ley. Los senadores ponentes designados como coordinadores fueron: Ferney Silva Idrobo, del partido político Colombia Humana, Fabián Díaz Plata de Alianza Verde y Miguel Ángel Pinto Hernández del partido Liberal. Adicionalmente la resolución designó como ponentes a los senadores: Martha Peralta Epieyú, Berenice Bedoya Pérez, Omar De Jesús Restrepo, Ana Paola Agudelo García, Norma Hurtado Sánchez, José Alfredo Marín, Lorena Ríos Cuellar, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Wilson Neber Arias Castillo.

Desde el 8 de noviembre hasta el 11 de marzo de 2025 se radicaron 8 conceptos, todos de diferentes entidades, sobre el Proyecto de Ley de referencia. Asimismo, el 26 de noviembre de 2024, en la Comisión Séptima, fue aprobada la proposición 34 y 35 (aditiva), mediante la cual se aprobó la realización de audiencias públicas en diferentes ciudades del país, previas a la radicación de ponencia para tercer debate, con el fin de escuchar a las diferentes organizaciones, actores y entidades respecto del proyecto de ley de la referencia. En cumplimiento de dicha proposición, se llevaron a cabo ocho audiencias públicas en distintas fechas, seis de las cuales se realizaron en diferentes ciudades. En seis de estas audiencias se efectuó el registro de asistentes, alcanzando un total de 2.675 personas registradas. En las otras dos audiencias, que fueron de acceso abierto al público, se reportó una asistencia masiva. Del mismo modo, se realizaron dos mesas técnicas en tres fechas distintas, con una participación total de 72 personas.

El 16 de diciembre de 2024 fue radicada una ponencia positiva por los senadores Wilson Arias, Ferney Silva, Omar Restrepo y Martha Isabel Peralta sin que se hubieran surtido las audiencias públicas aprobadas.

Ante la renuncia del Senador José Alfredo Marín y la posesión, en su reemplazo de la Senadora Esperanza Andrade, la mesa directiva de la Comisión VII de Senado mediante oficio CSP-CS-0138-2025 del 24 de febrero de 2025, le notificó su designación como ponente del proyecto de ley

Se presentaron 4 ponencias en el siguiente orden, Ponencia Positiva presentada por los Senadores Ferney Silva Idrobo, Martha Isabel Peralta Epieyu, Wilson Neber Arias Castillo y Omar de Jesús Restrepo Correa, publicada en la Gaceta 2250 de 2024. Ponencia Positiva Alternativa presentada por el Senador Fabían Díaz, publicada en la Gaceta 257 de 2025. Ponencia Negativa presentada por las Senadoras, Beatriz Lorena Ríos Cuellar, Berenice Bedoya Pérez, Esperanza Andrade Serrano, Ana Paola Agudelo García, Nadia Georgette Blel Scaff y los Senadores Miguel Ángel Pinto Hernández, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barrera Rodríguez y Ponencia Alternativa, presentada por la

Honorable Senadora Norma Hurtado Sánchez, publicada en la Gaceta 260 de 2025."

El 18 de marzo de 2025, en la sesión de la Comisión Séptima del Senado, **se archivó el Proyecto de Ley**. La votación resultó en 8 votos a favor del archivo y 6 en contra.

3.3. Sobre el recurso de apelación interpuesto.

En su recurso de apelación, el senador Fabian Díaz, refiere el artículo 166 de la Ley 5a de 1992 (ya mencionado) y hace referencia a la Sentencia C-385 de 1997 de la Corte Constitucional, que declaró la exequibilidad del artículo 166 de la Ley 5 de 1992. De acuerdo con el recurrente, *"Esta norma permite que un mayor número de legisladores participe en la decisión sobre un proyecto de ley rechazado en comisión, enriqueciendo el debate y evitando decisiones arbitrarias. Además, garantiza el derecho del autor del proyecto a defender su iniciativa ante una instancia superior, asegurando que no sea archivada sin un análisis amplio y fundamentado."*

También refiere el Artículo 227 de la Ley 5a de 1992 para señalar que las disposiciones contenidas con anterioridad artículos 1 al 226-, tendrán plena aplicación y vigencia siempre y cuando no sean inconstitucionales y, como la corte Constitucional lo declaró exequible. Es decir, que, acorde a la Constitución, no vulnera tal normativa.

De acuerdo con lo expuesto, realmente el recurso no tiene ningún pronunciamiento sobre los motivos concretos de inconformidad con la decisión de archivo. El recurso de apelación se limita a enunciar normas y jurisprudencia sin referirse concretamente a la decisión de archivo. Como no hay sustentación, la consecuencia jurídica que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano es rechazar el recurso de apelación. Pues, si el recurrente no invoca una sustentación no

existen motivos para examinar y acoger el recurso de apelación por la Plenaria del Senado.

4. Motivos o razones que dieron lugar al archivo

La ponencia negativa al Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara (acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 y 256 de 2023 Cámara) argumenta que la reforma laboral propuesta no cumple con los requisitos constitucionales ni económicos para su aprobación y, por tanto, se recomienda su archivo. A continuación, se exponen de forma sintetizada los motivos centrales que sustentan dicha postura:

1. Falta de cumplimiento del mandato constitucional del artículo 53 y posible necesidad de Ley Estatutaria

Según la ponencia, la iniciativa aborda de manera directa aspectos propios de los derechos fundamentales de los trabajadores y la regulación del derecho al trabajo, que se consideran parte del núcleo esencial protegido por la Constitución. Dado que el trabajo se reconoce como derecho fundamental (artículo 25) y el artículo 53 ordena la expedición de un Estatuto del Trabajo, la propuesta debió presentarse (o, al menos, separarse) como Ley Estatutaria y no como una ley ordinaria. Mezclar ambos ámbitos (reglas ordinarias y elementos estatutarios) genera vicios de procedimiento y riesgo de inconstitucionalidad.

2. Posibles efectos negativos en la generación de empleo y el crecimiento económico

Varios gremios y entidades, incluida la ANDI y el Banco de la República, advirtieron que el incremento de los costos laborales —por recargos nocturnos ampliados, aumento en la remuneración dominical y festiva, mayores obligaciones

en la contratación de aprendices, etc.— conduciría a una contracción del empleo formal y al aumento de la informalidad. De hecho, el Banco de la República estima que podrían perderse alrededor de 450.000 empleos formales en el corto y mediano plazo. De igual forma, sectores como el turismo, el comercio, la hotelería y la seguridad privada, que requieren horarios variables y/o personal estacional, resultarían especialmente afectados por el alza en recargos y la reducción del horario nocturno a partir de las 7:00 p.m. Según los ponentes, la iniciativa no toma en cuenta las realidades de dichas actividades, lo cual desincentiva la formalización laboral y la atracción de inversiones.

La ANDI durante una de sus intervenciones en las mesas técnicas calculó que el porcentaje de los costos laborales directos para un trabajador de salario mínimo es de 65,3%, tomando en consideración aportes a pensión, cajas de compensación, vacaciones, cesantías, entre otros. En ese sentido, la reforma dicta que, en la parte lectiva, la remuneración se incrementaría 10 puntos porcentuales, llegando al 60% de un salario mínimo, más todos los aportes a seguridad social y demás prestaciones.

Uno de los aspectos más polémicos de la Reforma Laboral es -el incremento en los recargos nocturnos, dominicales y festivos-. Actualmente, los empleadores ya deben asumir costos adicionales por este tipo de jornadas, pero con la Reforma, estos costos se incrementarían de manera significativa. El Banco de la República, emitió un informe en donde evaluó los costos laborales en un estimado entre 4 y 8,5 billones de pesos a 2025, sumado al impacto del aumento en los recargos dominicales y festivos que tendrían un costo estimado de entre 0,71 a 3 billones en 2025, siendo los sectores más afectados, el alojamiento, los servicios de comida y comercio. Si bien la medida tiene como propósito mejorar la remuneración de los trabajadores que laboran en estos horarios, en la práctica puede generar efectos adversos, afectando la sostenibilidad de muchas empresas y disminuyendo la oferta laboral en estos sectores clave.

Es necesario reiterar que el Congreso recientemente aprobó un incremento de la licencia de paternidad en 2 semanas y que, además, se creó la licencia parental

compartida, convirtiendo a Colombia en uno de los países más avanzados en la región frente a este tema. Según el Ministerio de Hacienda, el costo fiscal del incremento de la licencia de paternidad por cada semana adicional sería de 60.000 millones de pesos, por lo que, de aprobarse esta Reforma, generaría un costo total al desfinanciado Sistema de Salud por 240.000 millones de pesos.

Adicionalmente, expuso otros datos de orden relevante, los cuales son:

- a. El Banco de la República estima que la reforma provocaría la pérdida de **452.000 empleos**.
- b. **Eliminación del contrato sindical:** La prohibición de estos contratos (artículos 66 y 67) vulnera el derecho de asociación sindical reconocido por la Constitución y tratados internacionales.
- c. **Reserva de Ley Estatutaria:** La reforma debió tramitarse como una ley estatutaria y no como una ley ordinaria, ya que regula derechos fundamentales como el derecho al trabajo y la libertad sindical.
- d. **Aumento del costo de aprendices:** Actualmente, las empresas patrocinadoras del SENA tienen 364.000 aprendices con un costo total de 6,7 billones de pesos. Con la reforma, el costo aumentaría a 12,93 billones de pesos. La remuneración de la parte lectiva subiría un 20%, y las prestaciones de la parte práctica aumentarían un 321%.
- e. **Monetización de los aprendices:** La reforma establece un pago de 1,5 salarios mínimos por aprendiz, lo que supone un aumento del 38,7% en empresas de menos de 100 empleados. Esto podría dificultar el acceso de jóvenes a prácticas laborales, afectando su inserción laboral, especialmente en zonas rurales.
- f. **Cuota obligatoria de contratación de personas con discapacidad:** La reforma exige que empresas con más de 100 empleados contraten al menos dos personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Sin embargo, esta medida es difícil de cumplir y podría generar despidos o afectar la libertad empresarial.

- g. **Licencia de paternidad:** El Congreso ya aumentó la licencia de paternidad y creó la licencia parental compartida. La reforma busca ampliar aún más, lo que implicaría un costo adicional de 240.000 millones de pesos para el sistema de salud.
- h. **Falta de aval fiscal:** Según la Ley 819 de 2003, el Ministerio de Hacienda debe evaluar los costos fiscales de los proyectos de ley y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Sin embargo, este no fue emitido por dicha cartera.
- i. **Aumento en la carga fiscal y la sostenibilidad del empleo:** Los análisis prospectivos estiman un incremento del 25% al 30% en la nómina.
- j. **Impacto en el sector turístico:** La reforma ignora las particularidades económicas y operativas de establecimientos como hoteles, restaurantes, bares, agencias de viajes y parques de diversiones. El turismo es un importante generador de empleo formal para jóvenes y madres cabeza de hogar, 25% de los trabajadores son menores de 29 años; 59% son mujeres.
- k. **Agrava problemas en lugar de resolverlos:** Alta informalidad en el sector turístico y restricciones a la contratación temporal, dificultando la respuesta a la demanda estacional y la realización de eventos de gran magnitud.
- l. **Acelera el cierre de empresas:** El aumento de recargos nocturnos, licencias y descansos dominicales afecta a las MiPymes. Empresas cerradas 2024: 286.719 empresas (99,22% MiPymes).
- m. **Promueve la automatización y el reemplazo de trabajadores:** Empresas optarán por cajas de autopago, cámaras de seguridad y sistemas automáticos en lugar de contratar personal.
- n. **Afecta al consumidor:** El aumento del recargo dominical encarecerá bienes y servicios.
- o. **Endurece el proceso de despido:** Aumento de barreras para la terminación de contratos, desincentiva la contratación formal.
- p. **Impone el contrato indefinido como norma general:** Empresas migrarán a países con mayor flexibilidad, reduciendo oportunidades laborales.

- q. Reducción del crecimiento anual del PIB: De aprobarse la reforma laboral la tasa de crecimiento anual del PIB se reduciría de 2,882% al 2.804% y cuando esto sucede por al menos dos trimestres consecutivos, indica que la actividad económica de un país está bajando, lo cual conocemos como recesión

1. Aumento significativo de costos laborales para las empresas

La ponencia subraya que, si bien la meta de mejorar las condiciones de los trabajadores es un propósito legítimo, el texto incrementa de manera desproporcionada los costos para el empleador. Ejemplo de ello es la propuesta de transformación del contrato de aprendizaje en un contrato laboral, con mayores aportes a seguridad social y prestaciones, lo que duplicaría el gasto para la empresa patrocinadora. Se teme que esta situación lleve a muchas compañías a limitar la vinculación de aprendices o a sustituir personal por automatización y otras tecnologías, afectando la generación de primeros empleos. También se cuestionan artículos como el que obliga a contratar cierto porcentaje de personas con discapacidad (dos por cada 100 empleados en empresas con más de 100 trabajadores) sin otorgar incentivos de inclusión claros, ni considerar la posibilidad real de las pymes de asumir dichos costos y adaptaciones.

2. Inexistencia de aval fiscal y falta de claridad en el impacto presupuestal

La Ley 819 de 2003 exige que cualquier proyecto con repercusiones fiscales cuente con la valoración previa del Ministerio de Hacienda, que debe dictaminar si esos gastos son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Sin embargo, la ponencia negativa señala que no se allegó el informe con el impacto presupuestal de la reforma, lo que deja en el aire la estimación real de costos y no

permite medir su sostenibilidad. Asimismo, se alega que incrementos como la extensión de la licencia de paternidad impactarían las finanzas del Sistema de Seguridad Social, debiendo destinarse nuevos recursos en un momento en que el gobierno no ha presentado un plan de financiamiento definido para tales medidas.

3. Falta de respuestas a problemas estructurales de informalidad y desempleo

Pese a enarbolar objetivos como la “formalización y dignificación del trabajo”, la reforma no plantea soluciones concretas a la gran informalidad que supera el 50% y al desempleo que persiste en niveles de dos dígitos en diversas regiones. No se ve un enfoque claro para incorporar nuevas formas de trabajo (trabajo remoto, plataformas digitales), ni se establecen alicientes reales para la pequeña y mediana empresa, principal generadora de empleo en Colombia. Por el contrario, se concluye que imponer más cargas y restricciones puede reducir la capacidad de las pymes de sostener puestos de trabajo y, en última instancia, las podría conducir al cierre.

5. Consideraciones finales

De conformidad con lo expuesto, la propuesta de reforma laboral del gobierno de Gustavo Petro, Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara ha generado un intenso debate en el país por su profundo impacto en las relaciones laborales, los costos empresariales y el mercado del trabajo. Sin embargo, enfrenta una tensión estructural: el aumento de derechos laborales implica mayores costos para los empleadores, lo que podría traducirse en menor contratación formal, aumento del desempleo y finalmente, resulta contraproducente. Por lo tanto, los motivos y razones que dieron lugar a la escisión de archivo se sustentan en que no es conveniente el Proyecto de Ley para el país.

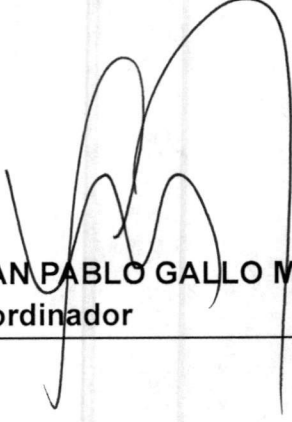
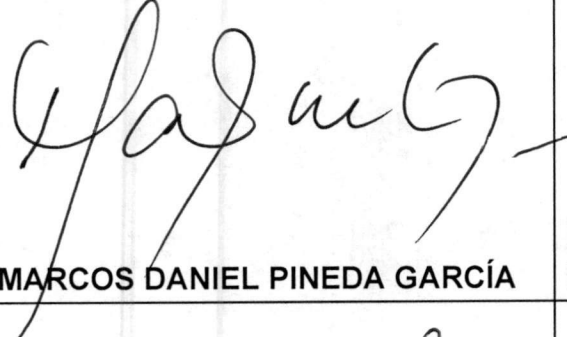
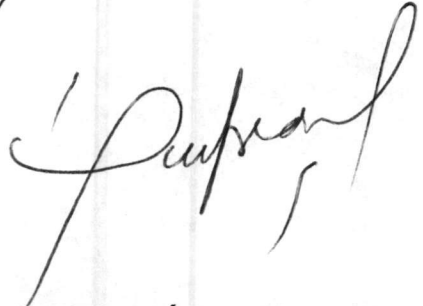
Adicionalmente, el recurso de apelación presentado se limita a (a) enunciar el artículo 166 de la Ley 5ta de 1992, (b) la Sentencia C-385 de 1997, que declara exequible el artículo 166 de la Ley 5ta de 1992, y que, de conformidad con el artículo 227 de la Ley 5ta de 1992, el reglamento del congreso tendrá plena aplicación y vigencia siempre y cuando no sean inconstitucionales. Por lo tanto, el recurso no tiene ningún pronunciamiento sobre los motivos concretos de inconformidad con la decisión de archivo. El recurso de apelación se limita a enunciar normas y jurisprudencia sin referirse concretamente a la decisión de archivo. Como no hay sustentación, la consecuencia jurídica que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano es rechazar el recurso de apelación. Pues, si el recurrente no invoca una sustentación no existen motivos para examinar y acoger el recurso de apelación por la Plenaria del Senado.

6. Proposición

Estas razones y motivos sustentan el **rechazo** al recurso de apelación que deberá surtirse ante la Plenaria del Senado de la República. En consecuencia, los miembros de la Comisión Accidental proponemos a la Plenaria del Senado de la República **RECHAZAR** la apelación del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia".

NEGADO
14.V.2025

De los Honorables Senadores,

 JUAN PABLO GALLO MAYA Coordinador	ANGELICA LOZANO CORREA
JOSE LUIS PÉREZ OYUELA	ARIEL FERNANDO ÁVIL MARTINEZ
 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA	PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRA
 EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA	