



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 344

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de mayo de 2017

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., mayo de 2017

Senador:

ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BÁEZ

Presidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 008 de 2015 Senado, por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Sexta de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 008 de 2015 Senado**, por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República, el día 4 de abril de 2017 y se publicó en la *Gaceta Oficial* número 218 de 2017, dentro de los términos de ley.

Exposición de Motivos

Es propia la facultad del Congreso de la República de propender el adecuado funcionamiento de normas

vigentes que pueden presentar vacíos normativos, especialmente desde la Constitución Política promulgada desde el año 1991.

Ahora bien, en Colombia no se ha impulsado esta actividad ni se cuentan con mecanismos jurídicos que promuevan su desarrollo. El único antecedente destacable es la Ley General del Turismo, que por su carácter macro no ha permitido el desarrollo de actividades específicas y, a su vez, se limita a proporcionar definiciones o disposiciones de carácter general sin efectos prácticos. Así mismo, el Congreso de la República preocupado por esta situación igualmente quiere apoyar iniciativas que fortalezcan el sector agrícola y que el Gobierno nacional apoye de manera incondicional el sector que tanto lo necesita.

Justificación constitucional y legal

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial.

rial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (Subrayado fuera de texto).*

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Artículo 66. *Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales. (Subrayado fuera de texto).*

Ley 300 de 1996, “por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

Ley 300 de 1996, “por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 1°. *Importancia de la industria turística.* El turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y, en especial, de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social. Como industria que es, las tasas aplicables a los prestadores de servicios turísticos en materia impositiva, serán las que correspondan a la actividad industrial o comercial si le es más favorable. El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional.

Artículo 26. Definiciones.

- 1...
- 2...
- 3...

4. Agroturismo. El agroturismo es un tipo de turismo especializado en el cual el turista se involucra con el campesino en las labores agrícolas. Por sus características, este tipo de turismo se desarrolla en actividades vinculadas a la agricultura, la ganadería u otra actividad, buscando con ello generar un ingreso adicional a la economía rural.

Justificación

En Colombia no se ha impulsado esta actividad ni se cuentan con mecanismos jurídicos que promuevan su desarrollo. El único antecedente destacable es la Ley

General del Turismo, que por su carácter macro no ha permitido el desarrollo de actividades específicas y, a su vez, se limita a proporcionar definiciones o disposiciones de carácter general sin efectos prácticos.

Así las cosas, el objeto de la presente iniciativa consiste en impulsar el agroturismo o turismo rural como una alternativa para el desarrollo sustentable de áreas dedicadas a actividades predominantemente agrícolas de modo tal que se brinden alternativas económicas, diversifiquen los rendimientos de la actividad agropecuaria, revalorice a la agricultura como medio de desarrollo local y se promueva la asociatividad rural.

A partir de su desarrollo, se pretende en igual medida, fomentar y alcanzar una serie de objetivos puntuales, según se enuncia a continuación:

1. Fomentar la diversificación de la actividad agropecuaria y agroindustrial.
2. Fomentar el desarrollo de productos típicos y su comercialización.
3. Utilizar de manera más conveniente el patrimonio rural y natural.
4. Tutelar y promover las tradiciones y las iniciativas culturales.
5. Facilitar la permanencia de los productores agrícolas en las zonas rurales a través de la integración de las rentas empresariales y el mejoramiento de las condiciones de vida.
6. Diversificar los ingresos de los productores agropecuarios.
7. Incrementar la oferta turística del país.
8. Fomentar alternativas para el desarrollo de las economías regionales.
9. Exaltar el rol de la mujer rural y jóvenes, así como brindar alternativas de emprendimiento.

Con todo, se promueve un aprovechamiento integral de los recursos rurales, el empoderamiento de los actores involucrados, la diversificación de ingresos y la exaltación de las costumbres y culturas locales como atractivo para el desarrollo de la actividad.

En este sentido, se destaca que el agroturismo es una de las modalidades del turismo en espacios rurales, en el que se incluyen turismo rural, el ecoturismo y el turismo de aventura, entre otros. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo, el agroturismo es la actividad que se realiza en explotaciones agrarias (granjas o plantaciones), donde los actores complementan sus ingresos con alguna forma de turismo en la que, por lo general, facilitan alojamiento, comida y oportunidad de familiarización con trabajos agropecuarios.

Pliego de Modificaciones

“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia”.	“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
<p>Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como Objeto Impulsar el agroturismo o turismo rural como una alternativa para el desarrollo sustentable de áreas dedicadas a actividades predominantemente agrícolas de modo tal que se brinden alternativas económicas, diversifiquen los rendimientos de la actividad agropecuaria, revalorice a la agricultura como medio de desarrollo local y se promueva la asociatividad rural.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como Objeto Impulsar el agroturismo <u>y/o</u> turismo rural como una alternativa para el desarrollo sustentable de áreas dedicadas a actividades predominantemente agrícolas de modo tal que se brinden alternativas económicas, diversifiquen los rendimientos de la actividad agropecuaria, revalorice a la agricultura como medio de desarrollo local y se promueva la asociatividad rural.</p>

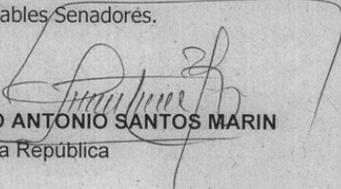
<i>“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia”.</i>	<i>“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones”.</i>
<p>Artículo 2º. Para garantizar el impulso del agroturismo como desarrollo de alternativa para el sector agropecuario, se tendrán en cuenta los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la diversificación de la actividad agropecuaria y agroindustrial. 2. Fomentar el desarrollo de productos típicos y su comercialización. 3. Utilizar de manera más conveniente el patrimonio rural y natural. 4. Tutelar y promover las tradiciones y las iniciativas culturales. 5. Facilitar la permanencia de los productores agrícolas en las zonas rurales a través de la integración de las rentas empresariales y el mejoramiento de las condiciones de vida. 6. Diversificar los ingresos de los productores agropecuarios. 7. Ampliar y diversificar la oferta de turismo rural sostenible. 8. Fomentar alternativas para el desarrollo de las economías regionales. 9. Exaltar el rol de la mujer rural y jóvenes, así como brindar alternativas de emprendimiento. 	<p>Artículo 2º. Para garantizar el impulso del agroturismo como desarrollo de alternativa para el sector agropecuario, se tendrán en cuenta los siguientes objetivos específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fomentar la diversificación de la actividad agropecuaria y agroindustrial. 2. Fomentar el desarrollo de productos típicos y su comercialización. 3. Utilizar de manera más conveniente el patrimonio rural y natural. 4. Tutelar y promover las tradiciones y las iniciativas culturales. 5. Facilitar la permanencia de los productores agrícolas en las zonas rurales a través de la integración de las rentas empresariales y el mejoramiento de las condiciones de vida. 6. Diversificar los ingresos de los productores agropecuarios. 7. Ampliar y diversificar la oferta de turismo rural sostenible. 8. Fomentar alternativas para el desarrollo de las economías regionales. 9. Exaltar el rol de la mujer rural y jóvenes, así como brindar alternativas de emprendimiento.
<p>Artículo 3º. Otorgamiento de certificación. Los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo, se harán acreedores de los siguientes beneficios:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Asistencia técnica y asesoramiento para la capacitación del personal a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas para el fomento y desarrollo de la actividad de agroturismo en Colombia; b) Acceso a fondos que faciliten la constitución de pólizas de responsabilidad civil que aseguren a turistas, según defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; c) Inclusión en catálogos, directorios, guías, publicidades y/o páginas oficiales destinados a la promoción de la actividad. 	<p>Artículo 3º. Otorgamiento de certificación. Los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo, se harán acreedores de los siguientes beneficios:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Asistencia técnica y asesoramiento para la capacitación del personal a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas para el fomento y desarrollo de la actividad de agroturismo en Colombia; b) Acceso a fondos que faciliten la constitución de pólizas de responsabilidad civil que aseguren a turistas, según defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; c) Inclusión en catálogos, directorios, guías, publicidades y/o páginas oficiales destinados a la promoción de la actividad.
<p>Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá la obligación promocionar, publicar e impulsar convocatorias destinados a beneficiar a miembros del Registro Único Nacional de Agroturismo, a través de programas de apoyos de crédito, capitalización rural, incentivos a la productividad, capacitaciones de personal, entre otros.</p>	<p>Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes de su sanción todo lo pertinente para promocionar, publicar e impulsar convocatorias destinados a beneficiar a miembros del Registro Único Nacional de Agroturismo, a través de programas de apoyos de crédito, capitalización rural, incentivos a la productividad, capacitaciones de personal, entre otros.</p>
<p>Artículo 4º. Creación de Comisión Nacional de Agroturismo. Créase la Comisión Nacional de Turismo Rural Sostenible, integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2. Un Delegado del de Comercio, Industria y Turismo. 3. Un Delegado del Departamento Nacional de Planeación. 4. Un representante de la Federación Nacional de Departamentos. 5. Un representante de la Federación Nacional de Municipios. 6. Un representante de los gremios turísticos perteneciente a la <u>agremiación con mayor número de miembros.</u> 	<p>Artículo 4º. Creación de Comisión Nacional de Agroturismo. Créase la Comisión Nacional de Turismo Rural Sostenible, integrada por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un Delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2. Un Delegado del <u>Ministerio</u> de Comercio, Industria y Turismo. 3. Un Delegado del Departamento Nacional de Planeación. 4. Un representante de la Federación Nacional de Departamentos. 5. Un representante de la Federación Nacional de Municipios. 6. <u>Dos</u> representantes de los gremios turísticos pertenecientes a la <u>agremiación con mayor número de miembros.</u>
<p>Artículo 5º. Funciones de la Comisión Nacional de Agroturismo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar a los gobiernos municipales y regionales para la elaboración de planes de desarrollo del agroturismo a nivel regional y local. 2. Formular recomendaciones y efectuar revisiones relacionadas con los planes de promoción del agroturismo que entidades departamentales y municipales pongan a su consideración. 	<p>Artículo 5º. Funciones de la Comisión Nacional de Agroturismo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesorar a los gobiernos municipales y regionales para la elaboración de planes de desarrollo del agroturismo a nivel regional y local. 2. Formular recomendaciones y efectuar revisiones relacionadas con los planes de promoción del agroturismo que entidades departamentales y municipales pongan a su consideración.

<p>“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia”.</p> <p>3. Elaborar y difundir, en medios digitales y físicos, una guía anual de agroturismo encaminada a la promoción del agroturismo en Colombia y la promoción de los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo.</p> <p>4. Elaborar planes de integración de actividades que promuevan el desarrollo conjunto de actividades turísticas en materia agrícola y ecológica.</p> <p>5. Diseñar programas de formación en actividades y servicios asociados al agroturismo para que se incorporen como programas productivos a ejecutar a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>6. Seleccionar los municipios o departamentos agroturísticos exentos de cofinanciación para el Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo.</p>	<p>“por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>3. Elaborar y difundir, en medios digitales y físicos, una guía anual de agroturismo encaminada a la promoción del agroturismo en Colombia y la promoción de los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo.</p> <p>4. Elaborar planes de integración de actividades que promuevan el desarrollo conjunto de actividades turísticas en materia agrícola y ecológica.</p> <p>5. Diseñar programas de formación en actividades y servicios asociados al agroturismo para que se incorporen como programas productivos a ejecutar a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.</p> <p>6. Seleccionar los municipios o departamentos agroturísticos exentos de cofinanciación para el Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo.</p>
<p>Artículo 6°. Círculos rurales agroturísticos. Los municipios y/o distritos podrán conformar Círculos Rurales Agroturísticos con el fin de promover y desarrollar el agroturismo en sus regiones, generar una integración intermunicipal con el objetivo de mejorar la prestación de servicios agroturísticos a través de la cooperación, los Círculos pueden estar compuestos por municipios de distintos departamentos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento Territorial. Estos Círculos podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular proyectos al Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo y estos Círculos estarán exentos de cofinanciación. 2. Tener apoyo por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el diseño de productos y rutas agroturísticas. 3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Fondo Nacional de Turismo, apoyarán con acciones de promoción y competitividad los Círculos Rurales Agroturísticos. 4. Los vehículos de servicio público terrestre automotor individual de Pasajeros en Vehículos Taxi de pasajeros que transporten turistas dentro de los círculos metropolitanos no requerirán planillas para trasladarlos entre los municipios que hacen parte del correspondiente Círculo. 	<p>Artículo 6°. Círculos rurales agroturísticos. Los municipios y/o distritos podrán conformar Círculos Rurales Agroturísticos con el fin de promover y desarrollar el agroturismo en sus regiones, generar una integración intermunicipal con el objetivo de mejorar la prestación de servicios agroturísticos a través de la cooperación, los Círculos pueden estar compuestos por municipios de distintos departamentos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento Territorial. Estos Círculos podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular proyectos al Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo y estos Círculos estarán exentos de cofinanciación. 2. Tener apoyo por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el diseño de productos y rutas agroturísticas. 3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Fondo Nacional de Turismo, apoyarán con acciones de promoción y competitividad los Círculos Rurales Agroturísticos. 4. Los vehículos de servicio público terrestre automotor individual de Pasajeros en Vehículos Taxi de pasajeros que transporten turistas dentro de los círculos metropolitanos no requerirán planillas para trasladarlos entre los municipios que hacen parte del correspondiente Círculo.
<p><u>Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</u></p>	

Proposición final

Por las consideraciones anteriores, solicito a los honorables miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado **aprobar**, con las modificaciones propuestas, el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 227 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.**

De los Honorables Senadores,



GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARIN
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. El presente proyecto de ley tiene como objeto impulsar el agroturismo y/o turismo rural como una alternativa para el desarrollo sustentable de áreas dedicadas a actividades predominantemente agrícolas de modo tal que se brinden alternativas económicas, diversifiquen los rendimientos de la actividad agropecuaria, revalorice a la agricultura como medio de desarrollo local y se promueva la asociatividad rural.

Artículo 2º. Para garantizar el impulso del agroturismo como desarrollo de alternativa para el sector agropecuario, se tendrán en cuenta los siguientes objetivos específicos:

1. Fomentar la diversificación de la actividad agropecuaria y agroindustrial.
2. Fomentar el desarrollo de productos típicos y su comercialización.
3. Utilizar de manera más conveniente el patrimonio rural y natural.
4. Tutelar y promover las tradiciones y las iniciativas culturales.
5. Facilitar la permanencia de los productores agrícolas en las zonas rurales a través de la integración de las rentas empresariales y el mejoramiento de las condiciones de vida.
6. Diversificar los ingresos de los productores agropecuarios.
7. Ampliar y diversificar la oferta de turismo rural sostenible.
8. Fomentar alternativas para el desarrollo de las economías regionales.
9. Exaltar el rol de la mujer rural y jóvenes, así como brindar alternativas de emprendimiento.

Artículo 3º. Otorgamiento de certificación. Los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo, se harán acreedores de los siguientes beneficios:

- a) Asistencia técnica y asesoramiento para la capacitación del personal a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas para el fomento y desarrollo de la actividad de agroturismo en Colombia;
- b) Acceso a fondos que faciliten la constitución de pólizas de responsabilidad civil que aseguren a turistas, según defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo;
- c) Inclusión en catálogos, directorios, guías, publicaciones y/o páginas oficiales destinados a la promoción de la actividad.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes de su sanción todo lo pertinente para promocionar, publicar e impulsar convocatorias destinados a beneficiar a miembros del Registro Único Nacional de Agroturismo, a través de programas de apoyos de crédito, capitalización Rural, incentivos a la productividad, capacitaciones de personal, entre otros.

Artículo 4º. Creación de Comisión Nacional de Agroturismo. Créase la Comisión Nacional de Turismo Rural Sostenible, integrada por:

1. Un Delegado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Un Delegado del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
3. Un Delegado del Departamento Nacional de Planeación.
4. Un representante de la Federación Nacional de Departamentos.
5. Un representante de la Federación Nacional de Municipios.
6. Dos representantes de los gremios turísticos pertenecientes a la agremiación con mayor número de miembros.

Artículo 5º. Funciones de la Comisión Nacional de Agroturismo.

1. Asesorar a los gobiernos municipales y regionales para la elaboración de planes de desarrollo del agroturismo a nivel regional y local.
2. Formular recomendaciones y efectuar revisiones relacionadas con los planes de promoción del agroturismo que entidades departamentales y municipales pongan a su consideración.
3. Elaborar y difundir, en medios digitales y físicos, una guía anual de agroturismo encaminada a la promoción del agroturismo en Colombia y la promoción de los prestadores de servicios registrados en el Registro Nacional de Turismo y cuyos servicios asociados estén relacionados con actividades de agroturismo.
4. Elaborar planes de integración de actividades que promuevan el desarrollo conjunto de actividades turísticas en materia agrícola y ecológica.
5. Diseñar programas de formación en actividades y servicios asociados al agroturismo para que se incorporen como programas productivos a ejecutar a cargo de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

6. Seleccionar los municipios o departamentos agroturísticos exentos de cofinanciación para el Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo.

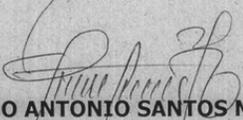
Artículo 6º. Círculos rurales agroturísticos. Los municipios y/o distritos podrán conformar Círculos Rurales Agroturísticos con el fin de promover y desarrollar el agroturismo en sus regiones, generar una integración intermunicipal con el objetivo de mejorar la prestación de servicios agroturísticos a través de la cooperación, los Círculos pueden estar compuestos por municipios de distintos departamentos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 Ley de Ordenamiento Territorial.

Estos Círculos podrán:

1. Formular proyectos al Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo y estos Círculos estarán exentos de cofinanciación.
2. Tener apoyo por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el diseño de productos y rutas agroturísticas.
3. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Fondo Nacional de Turismo, apoyarán con acciones de promoción y competitividad los Círculos Rurales Agroturísticos.
4. Los vehículos de servicio público terrestre automotor individual de Pasajeros en Vehículos Taxi de pasajeros que transporten turistas dentro de los círculos metropolitanos no requerirán planillas para trasladarlos entre los municipios que hacen parte del correspondiente Círculo.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,


GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN
 Senador de la República

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2016 SENADO, 172 DE 2015 CÁMARA

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

Los términos de estudio del proyecto de ley se presentan en el siguiente orden:

1. Contenido y alcance del proyecto de ley
2. Trámite legislativo
3. Antecedentes del proyecto de ley
4. Marco jurídico
5. Justificación de la ponencia
6. Conclusiones
7. Proposición

1. Trámite legislativo

El presente proyecto de ley es iniciativa de los honorables Representantes Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Harry Giovanni González García, Jhon Jairo Roldán Avendaño y Germán Carlosama López, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, el 2 de diciembre de 2015, con el número 172 de 2015, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1021 del mismo año.

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2015, el proyecto fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Representantes Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Esperanza Pinzón de Jiménez y Germán Bernardo Carlosama López.

El 15 de junio de 2016, previa presentación de ponencia, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley en primer debate, el cual siguiendo su trámite fue debatido y aprobado el 2 de noviembre 2016 en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Continuando su trámite legislativo el proyecto de ley fue radicado en la Comisión Séptima Constitucional del Senado el 16 de noviembre de 2016 y fueron designados como ponentes los honorables Senadores Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador), Luis Évelis Andrade Casamá y Édinson Delgado Ruiz.

En desarrollo de la labor legislativa y dada la complejidad del presente proyecto de ley, tras Audiencia Pública desarrollada en el recinto de la Comisión Séptima de Senado, el día 29 de noviembre de 2016, la Mesa Directiva de la Comisión designó una Comisión Accidental conformada por los honorables Senadores Honorio Miguel Henríquez, Nadia Georgette Blel, Sofía Alejandra Gaviria, Carlos Enrique Soto y Javier Mauricio Delgado. Esta con el objetivo de analizar las diferentes posturas de los sectores frente a esta iniciativa parlamentaria para así poder fortalecer la ponencia presentada para primer debate del proyecto de ley tras haber discutido los hallazgos de la Comisión

Accidental con la Célula Congressional Constitucional Permanente.

Teniendo en cuenta dicha designación el honorable Senador Javier Mauricio Delgado, convocó para el día 6 de diciembre de 2016 reunión de la Comisión Accidental, la cual se llevó a cabo en el recinto de la Comisión Séptima del Senado, y contó con la asistencia de los siguientes representantes de los diferentes sectores impactados con el proyecto de ley en análisis:

- Doctora Clara López, Ministra del Trabajo
- Doctor Andrés Mauricio Velasco, Director de Política Macroeconómica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado, Representante a la Cámara
- Doctor Santiago Montenegro, Presidente del Consejo Gremial Nacional
- Doctor Alberto Echavarría, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos de la ANDI
- Doctor Carlos Eduardo Jurado, Director de la Cámara de Salud de la ANDI
- Doctor Santiago Pinzón, Director de la Cámara de BPO de la ANDI
- Doctora Juliana Calad, Directora de la Cámara de Confecciones de la ANDI
- Doctor Julio Roberto Gómez, Presidente de la CGT
- Doctor Luis Miguel Morantes, Presidente de la CTC
- Doctor Fabio Arias, Secretario Ejecutivo de la CUT

Tras haberse llevado a cabo dicha reunión en la que se conocieron las diferentes posiciones de los actores sociales involucrados, los integrantes de la Comisión Accidental radicaron un informe ante la Secretaría de la Comisión Séptima de Senado, en el cual señalaron las siguientes conclusiones:

“Se han presentado diferentes estudios por parte de los gremios, los trabajadores, la academia y otras instituciones. Dichos estudios no son concluyentes en un único sentido. En efecto, si bien todos están de acuerdo en que el empleo aumentó después de la vigencia de la Ley 789 de 2002, existen muchos factores que pueden haber influido sobre este fenómeno. Adicionalmente, no todos los estudios comparten la cantidad de empleos generados como consecuencia de esta reforma. A pesar de ello, la mayoría de evaluaciones concluyen que se generaron alrededor de 300.000 empleos entre 2003 y 2005.

Igualmente, la información existente sobre los impactos que podría tener el Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, también genera controversia. En efecto, si bien la información que presentó el Ministerio de Hacienda indica que habría una pérdida importante de empleos, el Ministerio del Trabajo ha admitido que aunque podrían perderse algunos puestos de trabajo, el costo no sería sustancial. Del mismo modo, el Ministerio del Trabajo ha

manifestado que la recuperación de la jornada diurna original, en favor de los trabajadores, es un costo que valdría la pena asumir.

Lo expuesto anteriormente es en resumen las posiciones planteadas por las diferentes entidades frente a este proyecto, aunque es posible decir, que no es concluyente establecer el impacto que esta modificación a la jornada laboral tenga sobre la política macroeconómica del país.

Por tal razón solicitamos a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado estudiar con detenimiento el tema para plantear alternativas que no perjudiquen a los trabajadores del país pero que tampoco atropelle el crecimiento económico del mismo”¹.

2. Contenido y alcance del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto derogar el contenido de los artículos 25, 26 y 51 de la Ley 789 de 2002, que a su vez modificaron los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo. 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.

Esta iniciativa legislativa cuenta con tres (3) artículos, incluido el concerniente a las vigencias y derogatorias.

En el artículo 1° se modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo que la jornada laboral nocturna dure diez (10) horas. Así, la jornada laboral nocturna pasaría de ser de las 10:00 p. m. a 6:00 a. m., como está definida actualmente, a ser de 8:00 p. m. a 6:00 a. m. De manera similar, se propone que la jornada laboral diurna se reduzca al pasar de 6:00 a. m. a 8:00 p. m., siendo originalmente de 6:00 a. m. a 10:00 p. m.

En el artículo 2° se modifica el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, dado que el artículo original hace referencia a la jornada laboral ordinaria o diurna, de 6:00 a. m. a 10:00 p. m. Con la modificación del artículo 160, se hace necesario ajustar este artículo, introduciendo la nueva duración propuesta para la jornada laboral ordinaria o diurna (6:00 a. m. a 8:00 p. m.).

En el tercero se establece la vigencia de la ley y sus derogaciones, en particular el artículo 25 y el literal d) del artículo 51 de la Ley 789 de 2002.

3. Antecedentes del proyecto de ley

3.1. Ley 789 de 2002

El presente proyecto de ley busca modificar lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, por medio de la cual el Congreso de la República, aprobó un ajuste a la regula-

ción de las relaciones laborales en Colombia, con el fin de mejorar la situación que vivían los desempleados, e incrementar los niveles de productividad mediante el mejoramiento del ambiente laboral.

Con base en lo anterior, la ley mencionada modificó los artículos 160 y 161 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST), los cuales trataban temas relativos al trabajo diurno y nocturno, así como la duración de la Jornada Ordinaria de Trabajo.

En este entendido, los principales cambios introducidos por la nueva legislación fueron los siguientes:

Artículo 160	
Régimen Anterior a la Ley 789 de 2002	Ley 789 de 2002
Trabajo Diurno: Se realiza entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.	Trabajo Ordinario: Se realiza entre las 6:00 a. m. y las 10:00 p. m.
Trabajo Nocturno: Se realiza entre las 6:00 p. m. y las 6:00 a. m.	Trabajo Nocturno: Se realiza entre las 10:00 p. m. y las 6:00 a. m.

Adición del literal d) al artículo 161	
Régimen Anterior	Ley 789 de 2002
Norma inexistente	El número de horas de trabajo diario podrá ser de mínimo cuatro (4) horas continuas y hasta diez (10) horas diarias sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario

Una vez surtido el trámite legislativo, la Corte Constitucional profirió las Sentencias C-801 de 2003 y C-038 de 2004, en las que argumentó que las reformas implementadas con la entrada en vigencia de dicha ley iban en concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política. No en vano, en la primera sentencia mencionada, la Corte afirmó que el trámite hecho ante el Congreso de la República había acatado todos los requisitos legales y constitucionales necesarios para ser una ley libre de vicios.

Por otro lado, en la segunda sentencia, esta Corporación realizó un estudio de fondo y concluyó que dicha ley era totalmente acorde al ordenamiento constitucional colombiano, en la medida en que el Derecho al Trabajo es un derecho social, de aplicación progresiva, cuyo mandato es doble: por una parte consiste en promover condiciones de trabajo decente para los trabajadores y por la otra, tomar las medidas necesarias para que la población desempleada del país pueda acceder a un trabajo formal que le brinde oportunidades de progreso. En este contexto, la Corte entendió que las medidas de la Ley 789 eran razonables y proporcionadas para promover la generación de empleo que diera oportunidades a la población que no lo tenía.

Habiendo considerado la pertinencia y constitucionalidad de la Ley 789 de 2002, es oportuno señalar las consecuencias que se han derivado de la implementación de dicha ley, para lo cual se considera necesario señalar algunos estudios han relacionado los efectos en torno a la misma:

- El Banco de la República en su estudio “*De qué manera afectan los costos laborales el empleo y las horas de trabajo?*” publicado en la Revista *Informes del Emisor* en el año 2000, concluyó que cuando se incrementan los costos de una hora de trabajo, se aumentan

¹ Informe de la Comisión Accidental al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado, 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”. Páginas 14-15.

los costos laborales en general y esto reduce la demanda de empleos disponibles².

- Por su parte, el Observatorio de Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado, en el año 2002, publicó el estudio “*Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia*”, en el que estudió el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 789. En dicho reporte, concluyó que las normas que se modifican ponían en desventaja a las empresas colombianas y comprometían su capacidad de competir. Además de señalar que existían inflexibilidades laborales que impedían que el mercado de trabajo se ajustara a los ciclos económicos³.

- En estudio desarrollado por Fedesarrollo, “*Análisis del Impacto de la Reforma Laboral sobre la demanda de Trabajo*” (2003), se valoraron los resultados de la Ley 789, 11 meses después de su promulgación. Concluyendo que la reducción en costos incentivaba la formalización de los trabajadores y a partir de cálculos, variando la elasticidad de la demanda, calculó que podría generar hasta 142.500 empleos o un aumento de 1.9%⁴.

- La Comisión de Seguimiento y Verificación de la Ley 789 de 2002, creada por los artículos 45 y 46 de dicha norma, y cuyo objetivo era el estudio de los efectos producidos por la norma, para realizar recomendaciones al Congreso de la República sobre la modificación o posible derogación de la norma.

Con esto, en el año 2005 la Comisión presentó la “*Evaluación Integral de la Política General de Empleo y los Principales Efectos de la Reforma Laboral*”, en la que afirmaba que la nueva normatividad había proliferado los Contratos de Aprendizaje. Además de señalar que dicha ley había mejorado significativamente el mercado laboral, superando las metas trazadas por la Reforma, creando así 1.356.000 empleos entre el 2002 y el 2005, intervalo donde también 490.000 personas pasaron de subempleo al pleno empleo.

Por esta razón, la Comisión sugirió “mantener vigente la Ley 789 de 2002, que está en armonía con las disposiciones constitucionales y los Tratados sobre Derechos Humanos y Laborales, más cuando existen unas favorables perspectivas del mercado laboral para el año 2005”⁵.

- El CONPES 3290 “*seguimiento a la política de empleo*”, evaluó las políticas de empleo y sus efectos. Frente a lo cual se resalta que en sus conclusiones que, de acuerdo con análisis del Ministerio de Protección Social, 306.000 empleos se habría creado como consecuencia directa de la ley. Cálculo que, según el De-

partamento Nacional de Planeación, es de 350.000 los empleos generados no asociados al crecimiento económico del periodo⁶.

- El ex Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri; y el ex Ministro de Protección Social, Mauricio Santamaría, analizaron los efectos que tuvo la Reforma en marzo de 2004, en el estudio “*La Economía Política de la Reforma Laboral en Colombia*”, del Banco Mundial. En el que se concluyó que, aunque era aún prematuro juzgar los efectos de la ley en mención, para junio de 2003 se habían generado 750.000 nuevos empleos y había un incremento del 5% en la tasa de ocupación. De la misma forma, mediante la aplicación de un método estadístico mostraron que el 40% del empleo generado tenía como causa principal la Ley 789 de 2002⁷.

- En el Informe Doing Business 2005, el Banco Mundial concluyó que las regulaciones más flexibles se caracterizan con países más ricos y aquellas más rígidas con países de mayor pobreza. En este contexto, resaltó el caso colombiano como ejemplo de generación de empleo⁸.

- La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia en la “*Encuesta de Generación de Empleo*” del 2004, referente al impacto de la Ley 789 de 2002, realizada entre 200 empresas, encontró que el 90% de los empresarios consideraron que la norma fue beneficiosa para la actividad empresarial del país y el 76% consideró que el cambio más importante era la modificación en la duración de la jornada diurna⁹.

- La Universidad del Rosario en el año 2009, en “*Efectos de la Reforma Laboral: ¿Más Trabajos y Menos Empleo?*”, concluyó que la reforma tuvo efectos diferentes según regiones y sectores. En todo caso, encontró que se redujo la duración del desempleo, incrementó la probabilidad de encontrar trabajo formal e incrementó la duración en el empleo¹⁰.

- Un estudio posterior, titulado “*Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral*” publicado por el Centro de Estudios de Desarrollo Económico, concluyó que la duración del desempleo se había reducido considerablemente y la probabilidad de encontrar un empleo formal se incrementó en 6%. También encontró que la probabilidad de perder el empleo en el sector servicios disminuyó en 25%¹¹.

- En el año 2004, la Corporación CIDE elaboró el estudio “*Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad del Empleo*” para el Ministerio de

² CRANE, Catalina, (marzo, 2000). ¿De qué manera afectan los costos laborales el empleo y las horas de trabajo? Banco de la República: Reportes del Emisor, Bogotá, D. C.

³ FARNÉ, Stefano, (junio, 2002). Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia. Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia: Cuaderno de Trabajo, Bogotá, D. C.

⁴ CÁRDENAS, Mauricio y BOTERO, Felipe (junio, 2003). Análisis del Impacto de la Reforma Laboral sobre la demanda de trabajo. FEDESARROLLO, Bogotá, D. C.

⁵ Comisión de Seguimiento y Verificación de la Ley 789 de 2002, Evaluación Integral de la Política General de Empleo y los Principales Efectos de la Reforma Laboral, marzo de 2005.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, (2004). CONPES 3290 de 2004.

⁷ ECHEVERRI, Juan Carlos y SANTAMARÍA, Mauricio. (Marzo, 2004). La Economía Política de la Reforma Laboral en Colombia. Universidad de los Andes, Documento CEDE 2004-22, Bogotá, D. C.

⁸ BANCO MUNDIAL, (2005). Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth. Grupo del Banco Mundial, Washington, D. C.

⁹ ANDI, (2004). Encuesta de Generación de Empleo.

¹⁰ GUATAQUÍ, Juan Carlos y GARCÍA, Andrés Felipe. (Mayo, 2009). Efectos de la Reforma Laboral ¿Más trabajos y menos empleo? Universidad del Rosario, Documento de Trabajo N° 63, Bogotá, D. C.

¹¹ NÚÑEZ, Jairo. (Julio, 2005) Éxitos y Fracasos de la Reforma Laboral. Universidad de los Andes, Documento CEDE 2005-43, Bogotá, D. C.

la Protección Social. En este, encontró que la Reforma contribuyó directamente al aumento del empleo en un 2,2% en el periodo de 2002 a 2004. De la misma manera, encontró que la Reforma Laboral fomentó en gran medida el número de aprendices patrocinados por empresas y derivó en aumentos para la estabilidad laboral de los trabajadores¹².

- “*La Reforma Laboral de 2002 y sus impactos in medio statu virus*”¹³, publicado en *Perfil de Coyuntura Económica* concluyó que la Ley 789 de 2002 sirvió para aumentar el empleo en 2.2% y estimó que se generaron 260.000 empleos en las principales 13 ciudades.

- “*Los efectos de la Reforma Laboral de 2002 en el Mercado Laboral Colombiano*”, estudio realizado por la Universidad de Antioquia en 2005, concluyó que la reforma desincentivó la informalidad y aumentó los niveles de remuneración de los ocupados.

3.2. Iniciativas anteriores

Es necesario señalar que en el pasado se ha buscado modificar lo dispuesto en la Ley 789 de 2002, por medio de diferentes proyectos de ley, los cuales no han sido tramitados exitosamente teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas.

En este sentido, el **Proyecto de ley número 079 de 2008 Cámara**, que buscaba modificar la jornada laboral, fue archivado en su segundo debate en la Cámara de Representantes. De igual forma, el autor del **Proyecto de ley número 05 de 2011**, presentó ponencia negativa y solicitó el archivo del proyecto y, finalmente, fue archivado por tránsito de legislatura sin ningún debate.

El **Proyecto de ley número 082 de 2014 Cámara, 06 de 2014 Senado**, acumulado con el **Proyecto de ley número 38 de 2014 Senado y el Proyecto de ley número 73 de 2014 Senado**, no tuvo primer debate y fue archivado por tránsito de legislatura, según lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, con concepto negativo de los Ministerios de Hacienda y Trabajo. De la misma forma fue archivado el **Proyecto de ley número 128 de 2015 Senado**, tras compromiso del gobierno, por parte del entonces Ministro de Trabajo, el 7 de octubre de 2015, a presentar una metodología para abordar la discusión, incluyendo la presentación del asunto ante la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, la cual nunca fue presentada para adelantar la concertación.

4. Marco Jurídico

4.1 Estado Social de Derecho

El artículo 1º de la Constitución Política establece que “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de

la dignidad humana, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Teniendo en cuenta lo establecido en la Carta, la noción del Estado Social de Derecho trajo consigo los Derechos Fundamentales, como derechos inalienables del ciudadano y cuya garantía efectiva es mandato imperativo del Estado. De esta manera, en Sentencia T-406 de 1992 la Corte Constitucional expresó que en un Estado Social de Derecho, los derechos fundamentales tienen una trascendencia que supera “*el ámbito propio de los derechos individuales hacia todo el aparato organizativo del Estado. Más aún, el aparato no tiene sentido si no se entiende como mecanismo encaminado a la realización de los derechos*”.

4.2. Derecho Fundamental al Trabajo

El artículo 25 de la Constitución establece que “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”¹⁴. De esta manera, la Corte Constitucional ha entendido que el mandato constitucional impone dos tipos de obligaciones para el Estado.

En primer lugar, el Estado debe promover las condiciones que permitan a todas las personas que lo requieran acceder a un trabajo para generar los recursos necesarios para su subsistencia. Por otra parte, el Estado debe velar por que el trabajo se desarrolle en condiciones de dignidad, particularmente cuando se realiza bajo subordinación y dependencia, dado que en ese escenario el trabajador es el extremo más débil de la relación contractual¹⁵.

Estas dos dimensiones prefiguran la identidad del derecho al trabajo en nuestro ordenamiento jurídico y orientan la actuación del Estado en su consecución. El primero encarna la obligación de promoción y acceso: la promoción del empleo como presupuesto ineludible para el desarrollo, el acceso como componente inclusivo en una sociedad igualitaria. El segundo representa el imperio de la ley y asegura la dignidad humana como pilar del Estado Social de Derecho.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que la dirección del honorable Congreso de la República, al aproximarse al derecho al trabajo, debe guiarse, no solo por mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, sino también a fomentar el empleo y el acceso al trabajo de los colombianos.

4.3. Conclusión

Por lo expuesto, se encuentra que el Derecho al Trabajo, con su doble faceta, de promoción por un lado y dignificación por el otro, supone un mandato de armonización en cabeza del Estado, lo que supone que el Legislador debe balancear las condiciones económicas para el fomento del empleo, con la dignificación de su ejercicio. Por su parte, el Derecho a la Igualdad, supone la búsqueda de condiciones materiales similares para todos los colombianos, con especial énfasis en la

¹² LÓPEZ, Hugo Y RHENALS, Remberto (2004). Impacto de la Reforma Laboral sobre la Generación y Calidad de Empleo. Corporación DICE, Bogotá, D. C.

¹³ CASTAÑO, Elkin, LÓPEZ, Hugo y RHENALS, Remberto, (julio, 2005). La Reforma Laboral de 2002 y sus impactos in medio stat virus. Universidad de Antioquia, Perfil de Coyuntura Económica, Medellín, Colombia.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-645 de 2001. Magistrado Ponente: Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵ *Ibidem*.

inclusión de los miembros más vulnerables de la comunidad. Finalmente, el Derecho al Mínimo Vital supone que todos los colombianos tienen derecho a la subsistencia, de manera que sus condiciones materiales sean adecuadas para garantizar la dignidad humana y el goce efectivo de los demás derechos fundamentales.

Así las cosas, una interpretación sistemática de la Constitución indica que a la hora de balancear las dos facetas del Derecho al Trabajo, el Legislador debe tener en cuenta también las implicaciones que su decisión tendría frente a los demás derechos fundamentales como el Derecho a la Igualdad y el Mínimo Vital. En este sentido, a la hora de estudiar el presente proyecto de ley, es preciso estudiar el impacto que traería sobre la población desempleada, la cual se encuentra en condición de vulnerabilidad en relación con la población ocupada, cuya ausencia de ingresos atenta contra su subsistencia y que actualmente asciende a 11.7% de los colombianos¹⁶. Particularmente debe estudiarse la incidencia del proyecto sobre las posibilidades de acceso al trabajo que este grupo vulnerable tendría.

5. Justificación de la ponencia

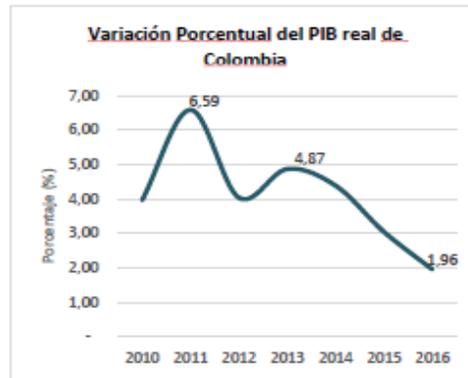
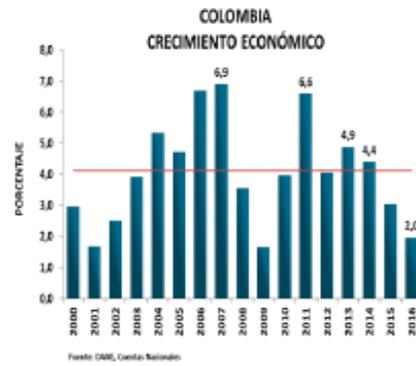
A. Situación Actual de Economía y Empleo en Colombia

En los últimos años Colombia ha avanzado en indicadores de empleo y formalidad. No obstante, dicho avance no ha ocurrido al ritmo necesario para mejorar su posición en términos internacionales. Así, en el Índice Global de Competitividad para el 2014 del Foro Económico Mundial, Colombia pasó del puesto 69 en el 2010, al puesto 84 en el pilar de Eficiencia del Mercado Laboral¹⁷.

La Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo), y la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria del 2012), han reducido los impuestos asociados al salario y la formalidad empresarial. Sus efectos, sumados a la promoción de inversión extranjera han fomentado un incremento sostenido en las tasas de formalidad y empleo. De esta manera, el Ministerio de Hacienda ha señalado que desde el año 2012, alrededor de 1 millón de personas se han empleado formalmente¹⁸. En el mismo sentido, en su Informe de Actividades al Congreso 2013-2014, el Ministerio del Trabajo asoció la generación de empleo que se reseña con la reducción sustancial de los costos laborales para la generación de empleo¹⁹.

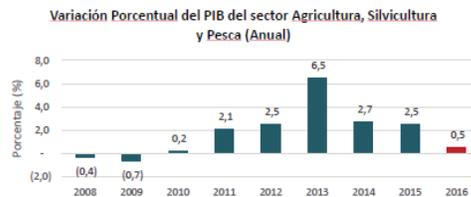
Sin embargo, las recientes cifras económicas sobre el desempeño de la economía del país, el comercio, industria y consumo muestran cifras preocupantes que indican que la demanda por bienes y servicios se está contrayendo.

Así, la economía nacional ha mostrado una desaceleración notoria desde el año 2011, cerrando 2016 con un crecimiento económico de apenas el 1.9%.



Fuente: Cuentas Anuales, DANE.

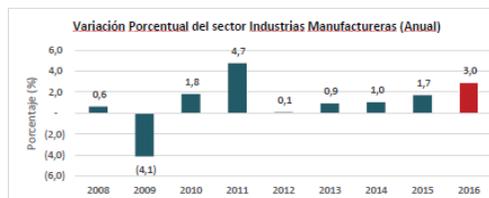
El 2017 comienza con un lento crecimiento y persisten factores de incertidumbre, así como una débil demanda tanto a nivel internacional como en el mercado interno, tal como lo explican los siguientes gráficos, en los cuales se puede observar el comportamiento del PIB por oferta, donde se muestran desaceleraciones en importantes sectores económicos.



Fuente: Cuentas Anuales, DANE.



Fuente: Cuentas Anuales, DANE



Fuente: Cuentas Nacionales, DANE

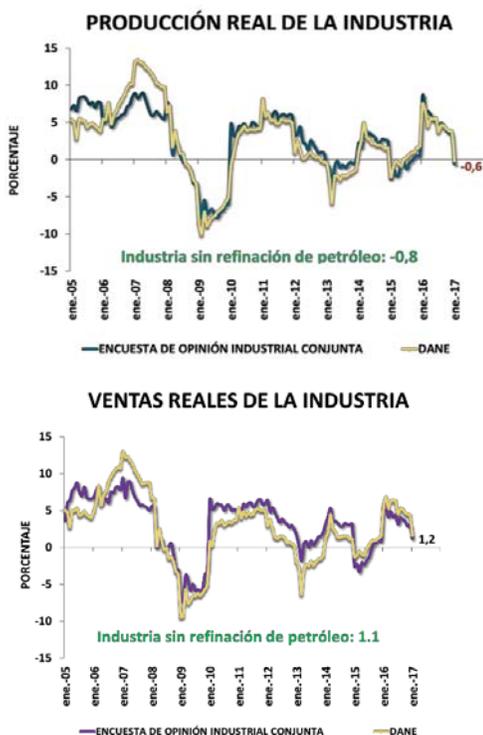
¹⁶ Cifra del DANE a febrero de 2017.

¹⁷ Foro Económico Mundial, Índice Global de Competitividad 2014.

¹⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, julio de 2014. An Outlook of the Colombian Economy, Bogotá, D. C.

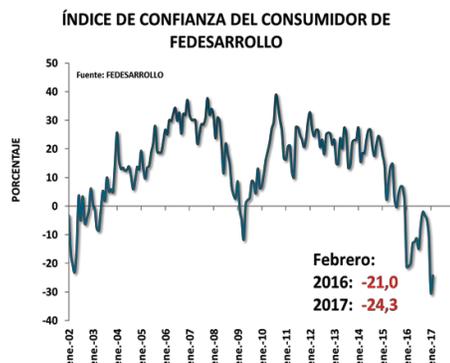
¹⁹ República de Colombia, Ministerio del Trabajo, Informe de Actividades al Congreso 2013-2014.

Para la actividad industrial, el 2017 empieza con resultados incipientes como lo refleja el DANE y la Encuesta de Opinión Industrial Conjunta de la ANDI. En efecto, la producción en enero decrece, los niveles de crecimiento en ventas son bajos, los pedidos muestran un leve deterioro y los inventarios continúan en niveles normales.



Otros indicadores parecen estar reflejando la débil actividad productiva. La demanda de energía, en el acumulado a febrero ha disminuido -2.6%. En el caso de las exportaciones, si bien las ventas externas totales están creciendo a una tasa de 27.9%, en el primer bimestre las exportaciones de productos no tradicionales apenas aumentan 2.0%.

Por su parte, la Encuesta de Opinión al Consumidor de Fedesarrollo ha registrado en el 2017 los cifras más bajas desde que esta entidad viene realizando la investigación. En esta misma dirección las ventas del comercio al por menor del DANE vienen mostrando desde el año pasado un deterioro. En el 2016 aumentó débilmente (1.2%) y en el primer mes del 2017 se sigue evidenciando este estancamiento con un ligero desempeño de 0.9%.



Igualmente, las más recientes cifras del DANE son causa de preocupación tanto en producción como en ventas²⁰. El 2017 comenzó con caídas del orden del -0.5% en la producción y ventas y un estancamiento del empleo.

En efecto, según la investigación del DANE, para el inicio de 2017 el gasto de los consumidores colombianos presentó su mayor caída desde el año 2009, mientras que el comercio presentó una caída del 7.2% en sus ventas, mientras el sector industrial tuvo una caída del 3.2% en su producción. Igualmente 28 de las 39 actividades económicas medidas por el DANE presentaron contracciones, en donde algunas de estas bajas fueron más claras, como la venta de bebidas que se redujo en un 13%, la confección de vestimenta que se redujo en 14.1%, la venta en vehículos y motocicletas, que se redujeron en un 10% y los electrodomésticos, cuyas ventas se redujeron en 11%.

Otro indicador que requiere análisis en el marco de la actual coyuntura económica se relaciona con la caída de la inversión extranjera directa y de la inversión como proporción del producto. En el primero de los casos, la información reportada por el Banco de la República indica que se presentan menores flujos de inversión en: a) comercio, hoteles y restaurantes, b) manufactura, y c) servicios financieros y de hecho, calcula que la Inversión Extranjera Directa para inicios de 2017 se ha reducido en un 20%.

Así, si bien el periodo de análisis de los indicadores aún es corto, la prudencia llama a seguir observando el comportamiento de la economía en los que resta del año. En un contexto de bajo crecimiento, podría resultar contraproducente cambiar las reglas de juego y los debates frente a la política laboral deben ser tomados con cautela, así como con la mayor cantidad de información posible.

B. Perspectivas de impacto del proyecto de ley

Sobre los posibles impactos que tendría el proyecto de ley en estudio sobre la economía del país y la generación de empleo, existen algunos pronunciamientos relevantes:

1. “El debate de las Horas Extras: Jornada de Trabajo Ordinario y Recargos en Colombia” (Fedesarrollo y ACRIP, 2014).

En su Informe Mensual del Mercado Laboral de julio de 2014 los centros de investigación Fedesarrollo y ACRIP, consideraron que los posibles aumentos en los ingresos de los trabajadores dependerán principalmente del ajuste del mercado. Adicionalmente, estimaron que estudios internacionales indican que la rigidez en horas extras tiende a disminuir los salarios que se ofrecen en empleos intensivos en jornada nocturna²¹.

²⁰ Departamento Nacional de Estadística (DANE). Encuesta Mensual de Comercio y Encuesta Mensual Manufacturera, febrero de 2017.

²¹ VILLAR, Leonardo (julio, 2014). Informe Mensual de Mercado Laboral. FEDESARROLLO Y ACRIP, Bogotá, D. C.

2. Audiencia Pública de 22 de octubre de 2014 (Ministerio de Hacienda, 2014).

En Audiencia Pública del 22 de octubre de 2014 ante la Comisión Séptima del Senado de la República, el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda al referirse a la posibilidad de reducir la jornada diurna hasta las 8 p.m. calculó que las personas que mantuvieran su empleo aumentarían su ingreso en 69.000 pesos mensuales, pero que alrededor de 73.300 y 35.921 trabajadores perderían su empleo²².

3. Encuesta del Impacto del **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara, 177 de 2016 Senado** (ANDI, 2016).

En documento enviado a la Comisión Séptima del Senado de la República, la ANDI señaló que un cálculo realizado en más de 100 empresas calculó que por concepto de recargos nocturnos y el aumento en el IBC que implican, aumentarían la nómina que pagan en promedio las empresas en 1.5%. Aplicado este cálculo a la nómina total según las cotizaciones a Cajas de Compensación y el cálculo del DANE, el proyecto de ley tendría un costo de entre 1.9 y 3.5 billones anuales.

4. Carta de Comentarios para Segundo Debate del **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara** (Ministerio de Hacienda, 2016).

En carta radicada ante la Cámara de Representantes para Segundo Debate, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público modificó su postura original en la cual se abstuvo de emitir concepto favorable al proyecto de ley en mención²³. En el nuevo concepto del Ministerio, consideró que las modificaciones hacían del proyecto más razonable y podía incentivar la productividad laboral²⁴.

5. Carta de Comentarios para Segundo Debate del **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara** (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2016).

En carta radicada ante la Cámara de Representantes, con ocasión del segundo debate del proyecto de ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se opuso a la aprobación de la iniciativa. Para sustentar su posición, informó sobre un estudio adelantado por la entidad con pequeñas y medianas empresas, donde encontró que la modificación podía implicar un aumento de hasta el 20% en los costos de nómina para algunas de ellas lo que a su vez podía incrementar los costos de los productos al consumidor final en hasta un 30% para otras empresas, afectando por esa vía las capacidades de consumo del comprador final²⁵.

6. Federación Nacional de Comerciantes, 2016

Adicional a lo manifestado en la reunión, la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), hizo llegar un Informe a la Subcomisión, el cual establece

ce que la modificación sugerida resulta altamente inconveniente en el contexto actual. En efecto, las ventas actuales en los almacenes de cadena ilustran los nuevos hábitos de los consumidores modernos y se concentran así:

- Las ventas los domingos representan el 15% de la venta total de la semana.
- Las ventas después de las 6:00 p. m. representan el 35% de las ventas totales.
- En consecuencia, aproximadamente el 50% de las ventas mensuales se concentran en los domingos y en el horario después de las 6:00 p. m.

SOBRECOSTOS ANUALES A LA NÓMINA DEL COMERCIO FORMAL GENERADOS POR EL PROYECTO DE LEY	
Tipo de establecimiento	Sobrecosto por modificación de jornada
Supermercados	122.445
Almacenes por departamento	40.815
Almacenes especializados*	54.420
Concesionarios de vehículos	19.047
Misceláneas y otro comercio minorista	19.047
Comercio mayorista	16.326
TOTAL	272.100

7. Reunión de la Comisión Accidental de Estudio del proyecto de ley

En estudio realizado por la Comisión Accidental del **Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara y 177 de 2016 Senado**, el Ministerio del Trabajo manifestó que si bien es consciente del impacto adverso que el proyecto de ley tendría sobre la generación de empleo y la sostenibilidad de las empresas, estimó que el impacto sería menor en relación con los beneficios económicos que tendrían los trabajadores que aumentarían sus ingresos. De este modo, señaló que se beneficiarían aproximadamente 455 mil trabajadores a un costo de 358,4 mil millones de pesos anuales para los empleadores²⁶. Anteriormente, el Ministerio del Trabajo, había invitado al Congreso a pensar en alternativas, de modo que hubiera un avance progresivo que no pusiera en riesgo la sostenibilidad económica del país²⁷.

A partir de lo anterior, se encuentra que una gran mayoría de informes presentados a la Comisión han llamado a la prudencia, la sostenibilidad económica y la protección de los puestos de trabajo existentes ante una difícil situación económica.

C. Sobre la formalización laboral

La formalización laboral es un elemento fundamental para el crecimiento económico del país, mientras que el desempleo y la informalidad son a la vez causa y efecto de una baja productividad²⁸. En este contexto, el incremento del empleo y de la formalización, suponen tanto la realización de un man-

²² *Gaceta del Congreso* número 691 de 2014.

²³ *Gaceta del Congreso* número 477 de 2016.

²⁴ *Gaceta del Congreso* número 952 de 2016.

²⁵ *Gaceta del Congreso* número 885 de 2016.

²⁶ *Gaceta del Congreso* número 150 de 2017.

²⁷ *Gaceta del Congreso* número 238 de 2015.

²⁸ Consejo Privado de Competitividad, Informe Nacional de Competitividad 2014-2015.

dato constitucional del Estado, como un indicador de progreso y desarrollo de Colombia.

Un reciente estudio de la OIT para Colombia revela que para el año 2016, de cada 10 microempresas 6 operaban en condiciones de informalidad²⁹, lo cual resulta preocupante toda vez que de acuerdo con el último Censo General, las microempresas representan más del 96% de las unidades económicas del país³⁰. En el mismo sentido, el estudio encontró que más del 50% de los colombianos ocupados operaban en condiciones de informalidad³¹.

Las anteriores cifras son alarmantes, pues la condición de informalidad representa para un ciudadano la falta de una integración efectiva a la economía³² y una desprotección del ciudadano, en la medida que la informalidad impide el acceso a la Protección Social, que garantice la prestación del servicio de salud, pensión y aseguramiento de riesgos para el trabajador. Además del incumplimiento de las normas laborales, dentro de las que se encuentra el pago del recargo nocturno.

En este contexto, tanto la OIT como la CEPAL han hecho un llamado sobre la importancia del aumento en la formalidad laboral en Colombia y, particularmente, han resaltado medidas como la Ley 789 de 2002 como políticas favorables que tienden a garantizar la formalidad. En efecto, en su estudio de formalización para Colombia, la OIT, reconoció que el aumento en los índices de formalidad en el país se deben –en gran medida– a la reducción de costos asociados a la nómina que una empresa debe asumir cuando contrata un trabajador³³. En el mismo sentido, la CEPAL resalta los elementos estructurales de la Ley 789 de 2002, como la flexibilización de los horarios de trabajo y el incremento en la Jornada Ordinaria, como elementos que una política laboral activa que permite la expansión productiva e incentiva la formalización de los trabajadores y las empresas³⁴.

Lo anterior revela que para el mercado laboral colombiano, el fomento a la formalización es tan importante como la generación de empleo. De la misma manera, si bien existen avances en este campo, es preciso que la política laboral se mantenga y se conserven elementos que han facilitado estos cambios favorables. De esta manera y como lo han reconocido las organizaciones internacionales referidas, sería un error eliminar disposiciones que han fomentado la formalización en Colombia.

D. Análisis comparativo

Determinado tanto el diagnóstico, como los avances y necesidades que tiene Colombia en términos de generación de empleo y formalización laboral, es preciso estudiar el funcionamiento de la Jornada Ordinaria en los demás países de la región. De esta manera, un análisis comparativo permitirá identificar los mayores obstáculos que tendría el sector productivo nacional al competir con sus pares de otros países, cuyas disposiciones sobre Jornada Ordinaria son más favorables a la competitividad.

Al respecto, la Ley 789 de 2002 ajustó la legislación colombiana a las necesidades del Siglo XXI. En efecto, mientras la jornada ordinaria se asimilaba con el día solar dado que la mayoría (70%) de la población vivía en áreas rurales hace 60 años, en la modernidad, más del 70% de los colombianos viven en las ciudades. Así, los desarrollos tecnológicos modernos se caracterizan por una alta flexibilidad en la producción, la cual en las áreas urbanas puede extenderse hasta horas cercanas a la media noche³⁵.

En reconocimiento de lo anterior, el Convenio de la OIT número 171 de 1990, sobre el trabajo nocturno, lo define como *“todo trabajo que se realice durante un periodo de por lo menos siete horas consecutivas, que abarque el intervalo comprendido entre medianoche y las cinco de la mañana”*³⁶. De esta manera, la mayoría de países de la región han adoptado jornadas acordes con las recomendaciones de la OIT:

País	Jornada Ordinaria
Convenio número 171 de la OIT	6:00 a. m. – 11:00 p. m.
Perú	6:00 a. m. – 10:00 p. m.
Uruguay	6:00 a. m. – 10:00 p. m.
España	6:00 a. m. – 10:00 p. m.
Argentina	6:00 a. m. – 9:00 p. m.
Paraguay	6:00 a. m. – 8:00 p. m.
Bolivia	6:00 a. m. – 8:00 p. m.
Chile	7:00 a. m. – 10:00 p. m.
Costa Rica	5:00 a. m. – 7:00 p. m.
México	6:00 a. m. – 8:00 p. m.
Colombia (actualmente)	6:00 a. m. – 10:00 p. m.

De esta manera, se revela que con la modificación propuesta, Colombia iría en contra del estándar internacional implementado en la materia. Particularmente, se vería en desventaja para la promoción de empleo en relación con países similares, especialmente aquellos de la Alianza Pacífico, en cuanto a los costos de generación de empleo. Para tal efecto, se debe tener en cuenta que junto con Perú, Colombia es el país que paga el segundo recargo nocturno más costoso de América Latina el cual para ambos países se paga a partir de las 10:00 p.m., el primer puesto lo ocupa Haití donde el recargo nocturno es de 50%.

²⁹ Organización Internacional del Trabajo, Políticas para la Formalización de las Micro y Pequeñas Empresas en Colombia, 2014.

³⁰ Censo General, Departamento Nacional de Estadística, 2005.

³¹ *Ibidem*.

³² TOKMAN, Víctor. (2006) Inserción Laboral, Mercados de Trabajo y Protección Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

³³ Organización Internacional del Trabajo. Op. Cit. Páginas 9-11.

³⁴ TOKMAN, Víctor. Op. Cit. Páginas 49-52.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Organización Internacional del Trabajo, Convenio número 171 de 1990 sobre Trabajo Nocturno.

	Colombia	Chile	Perú	Uruguay	Brasil	Argentina	México	Ecuador	Venezuela
Recargo Nocturno	35%	0%	35%	0%	20%	13%	0%	25%	30%
Inicio del Recargo	10:00 p. m.	9:00 p. m.	8:00 p. m.	7:00 p. m.	7:00 p. m.				

Fuente: Doing Business, 2016.

La anterior situación sería altamente preocupante, pues en la actualidad, la producción del país debe competir con sus pares internacionales, en vista de la serie de Acuerdos Comerciales que han sido suscritos y ratificados por Colombia. De esta manera, la reducción en la flexibilidad laboral y el aumento en los costos de nómina reducirían la competitividad del sector productivo nacional -en relación con sus competidores directores- y, por ello, amenazaría también la generación futura de empleos.

E. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En atención a la proposición presentada por el Senador Javier Mauricio Delgado y ocho Senadores más, miembros de la Comisión Séptima de Senado, la cartera de Comercio, Industria y Turismo, señaló en concepto radicado ante la Secretaría de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, el día 10 de mayo de 2017, las siguientes consideraciones respecto al proyecto de ley en estudio.

En primer lugar, el Ministerio hace referencia a lo establecido por la Corte Constitucional en cuanto a la jornada laboral ordinaria o diurna, señalando que la Corte no ha definido explícitamente lo que se entiende por jornada nocturna, por lo cual es necesario remontarse a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

“Así, el Convenio número 41 de 1934 sobre trabajo nocturno de mujeres, define la noche como el “periodo de once horas consecutivas, por lo menos, que comprenderá el intervalo que media entre las 10 de la noche y las 5 de la mañana” [...] Por su parte el Convenio número 79 de 1946 sobre trabajo nocturno de menores, al hablar de los trabajadores de más de 14 años, entiende como trabajo nocturno aquel que se desarrolla “entre las 10 de la noche y las 6 de la mañana””.

Teniendo en cuenta lo anterior, y lo propuesto por el proyecto de ley en discusión, el Ministerio hace una aproximación de las implicaciones que este podría tener en el sector productivo de acuerdo con diferentes estudios y mediciones realizadas.

En cuanto a esto, hace referencia, entre otros, a Cette et al. (2011)³⁷ que “hace un análisis reciente de 18 países, en su mayoría europeos, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el cual explora el grado en que el incremento de las jornadas laborales incentivadas con pagos nocturnos y horas extras se han asociado con la productividad por hora a nivel nacional, desde 1950. La respuesta de la productividad por hora de trabajo es siempre negativa”.

De igual forma el Ministerio, en concepto emitido, hace referencia a la OIT que, al igual que diferentes teóricos, señala que la eficiencia de uso de mano de obra se evidencia desde la flexibilización de horarios y el aumento del empleo por secciones de trabajo.

Por otro lado, es importante resaltar que la mayoría de la literatura presentada por la cartera, que examina

el recargo nocturno establece que este implica un aumento en la carga de trabajo y/o reducción de la remuneración proporcional por hora de trabajo.

Trayendo estos estudios a la experiencia colombiana, es necesario decir que, como lo establece en el concepto emitido por esta cartera, se espera que el aumento de los costos laborales por cuenta de la ampliación de las horas nocturnas, repercuta sobre el crecimiento del PIB, la productividad laboral y el empleo.

El Ministerio señala que la economía del país está creciendo en un contexto económico complejo (según el FMI el país crecerá en 2,3% en el 2017) y que incrementar los costos de contratación llevaría a profundizar la moderación del crecimiento y a ampliar la brecha de manera negativa. De otra parte, en los primeros meses del año, el desempeño de los sectores industria y comercio muestran señales de moderación.

La reducción de la Productividad Marginal del Trabajo nos indica que no se deben aumentar los costos de contratación, porque de ser así el salario de mercado estaría por encima del salario de equilibrio y esto desincentivaría a las empresas a contratar. Un incremento de las horas extras se traduciría en un aumento de los costos salariales indirectos, lo cual restaría competitividad al mercado laboral e iría en contra de los esfuerzos que se han realizado para la reducción de la informalidad y los costos laborales.

En esta dirección, es necesario resaltar que, en promedio, el 33.8% del total de los empleados trabajan después de las 6:00 p. m. y dentro de estos el 19.5% de los empleados lo hicieron después de las 10 p. m. Entonces, si consideramos el total de los sueldos y salarios de lo reportado por el DANE en las Cuentas Nacionales, se estima que el costo de la ley sería de aproximadamente 3.6 billones de pesos anuales.

Por las anteriores consideraciones, entre otras, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se abstuvo de emitir concepto favorable, toda vez que no es oportuno considerando el contexto económico nacional.

F. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Teniendo en cuenta lo propuesto por el proyecto de ley en estudio, el Ministerio de Hacienda considera que los esfuerzos para reducir el desempleo en Colombia han sido satisfactorios gracias a la flexibilización del mercado laboral y las reformas legislativas para disminuir los costos laborales en el país.

En este sentido es necesario señalar que entre el 2011 y el 2016 la tasa de desempleo promedio pasó de 15% a 9,2%, a nivel nacional. En este sentido, la informalidad disminuyó, pasando de 58% a 50% en las principales ciudades de Colombia.

Sin embargo, el crecimiento de la economía colombiana se ha debilitado en los últimos años, de esta manera este crecimiento cayó de 6.6% en 2011 a 2.0% en 2016, lo cual denota grandes retos para mantener los niveles de generación de empleo.

Es por esto que el Ministerio señala que, si bien la iniciativa busca aumentar el salario promedio, la propuesta tendría un efecto negativo sobre la demanda de trabajadores, toda vez que desincentiva la generación de empleo formal y promueve la informalidad laboral.

37 Cette, G.; Chang, S., Konote, M. 2011. “The decreasing returns on working time: an empirical analysis on panel country data” in Applied Economics Letters, Vol. 18, N° 17, páginas 1677-1682.

Con base en lo anterior, es posible señalar que, de acuerdo con diferentes estudios, la elasticidad empleo-salario, es negativa, lo cual se evidencia en que, con base en estimaciones del Departamento Nacional de Planeación, un incremento de 2 horas en la jornada laboral nocturna, se traduciría en un incremento de 0,3pp de la tasa de desempleo de la Población Económicamente Activa.

Finalmente esta cartera señala que, un incremento de la jornada laboral nocturna se reflejaría en una disminución de 72.200 empleos formales, en ese sentido, pese a un incremento de 5.8% de incremento en el salario promedio, se daría una disminución real de los ingresos disponibles en los hogares, reduciendo la capacidad de consumir y ahorrar de estos, lo cual a su vez implicaría, que la demanda agregada de la economía se reduciría, afectando el PIB nacional.

Es por esto que la cartera de Hacienda y Crédito Público se abstiene, en el concepto allegado a la Comisión Séptima el 10 de mayo del presente, de emitir concepto favorable del proyecto de ley.

G. Conclusión

A partir de lo expuesto, es posible concluir que Colombia se encuentra en una coyuntura económica compleja que obliga a hacer un llamado a la cautela, la protección de la economía y la protección de los puestos de trabajo que se mantienen en el país.

Como se advirtió en esta sección, las recientes cifras económicas muestran señales de alerta, las cuales se suman a los llamados de prudencia que se han emitido desde los gremios económicos y la academia. También se vio que la iniciativa sería contraria a la formalización laboral en Colombia, la cual es necesaria para asegurar el cumplimiento de sus derechos a muchos trabajadores que actualmente no cuentan con ellos. Por último, se estudió que, en comparación con el resto de América Latina, la duración de la actual jornada laboral de Colombia está en el estándar del continente, pero es la segunda más costosa del hemisferio, lo que disminuye su opción de que a través de inversión extranjera, se generen nuevos empleos.

Por todo lo anterior, parece que los esfuerzos del país y del Congreso deben centrarse en la protección de la economía y en la defensa de los puestos de trabajo, antes de que se vean afectados por la difícil situación económica. Así, se deben tomar medidas que reviertan el ciclo de depresión económica en la que parece estar entrando el país y de estancamiento en la generación de empleo y, por el contrario, promover la dinámica económica, la prosperidad de los colombianos y la generación de empleo para el 11.7% de colombianos que no lo tienen.

6. Conclusiones

En esta ponencia se han revisado los efectos generados por la Ley 789 de 2002, el marco constitucional de la norma y el contexto macrofiscal que condiciona los efectos de su derogatoria. Basado en este ejercicio es posible abordar el proyecto de ley desde una óptica integral y tomar una decisión informada y responsable.

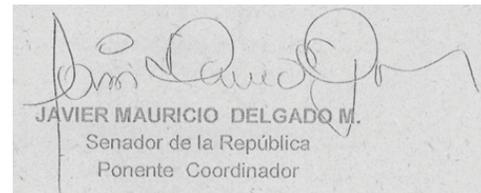
Así se observó que la mayoría de los 14 estudios referenciados indican que las modificaciones introducidas por la Ley 789 de 2002 fueron favorables para el mercado laboral colombiano, la generación de empleo y la formalización, como lo reveló la Comisión Legal establecida para tal efecto, la academia y los empleadores.

Por su parte, se encontró que el Derecho al Trabajo promueve tanto trabajo decente, como la promoción del acceso al trabajo, mandato que en consonancia con los Derechos al Mínimo Vital y a la Igualdad, debe orientar al Estado hacia la generación de empleo y la inclusión de población vulnerable –como los desempleados o informales– a la actividad económica.

Por último, se encontró que Colombia ha tenido importantes avances en la generación y formalidad de empleo, los cuales se han estancado por cuenta de la difícil situación económica y las señales de alerta económica con las que inició el año 2017. Por el contrario, parecería que, de continuar la tendencia a la baja es probable que se empiecen a perder puestos de trabajo y es deber del Congreso de la República impedir este suceso y proteger a la población más vulnerable, como son aquellos que no cuentan con un ingreso seguro y constante y buscar su inserción efectiva en la economía.

7. Proposición

Por las anteriores consideraciones, me permito presentar ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República, el archivo del **Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.**



JAVIER MAURICIO DELGADO M.
Senador de la República
Ponente Coordinador

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciséis (16) días del mes de mayo del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente:

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado y 172 de 2015 Cámara

Título del Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

Autores: honorables Representantes Óscar Hurtado Pérez, Harry Giovanni González García, Jhon Jairo Roldán Avendaño y Germán Carlosama López.

Ponentes: honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz, Luis Évelis Andrade Casamá y Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador Ponente).

NOTA SECRETARIAL

Frente a este proyecto de ley se radicaron ante esta Secretaría dos (2) ponencias así:

1. Una ponencia mayoritaria positiva, radicada el día martes dieciocho (18) de abril del año dos mil diecisiete (2017), hora: 12:45 a. m. y suscrita por los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz y Luis Évelis Andrade Casamá, en quince (15) folios.

2. Una ponencia minoritaria negativa, radicada el día martes dieciséis (16) de mayo del año dos mil diecisiete (2017), hora: 4:37 p. m., y suscrita por el honorable Senador Javier Mauricio Delgado Martínez (Coordinador Ponente), en veintinueve (29) folios.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



CONTENIDO

Gaceta número 344 - Miércoles 17 de mayo de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 227 de 2017 Senado, por medio de la cual se regula la actividad de agroturismo en Colombia y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de ley número 177 de 2016 Senado, 172 de 2015 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 160, 161 y 179 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones 6