



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° 474

Bogotá, D. C., lunes, 12 de junio de 2017

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2017 SENADO

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 12 junio de 2017

Doctor

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

Vicepresidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, atentamente me permito rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 236 de 2017 Senado, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus ser-*

vicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones, en los términos que se exponen a continuación.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Trámite.
2. Objeto y contenido del proyecto de ley.
3. Conceptos frente al proyecto de ley.
4. Análisis del proyecto de ley.
5. Pliego de modificaciones.
6. Proposición.
7. Texto propuesto para primer debate.

1. TRÁMITE

El Gobierno nacional, por medio del Ministro de Salud y Protección Social, el día 25 de abril de 2017, radicó en la Secretaría General del Senado de la República el Proyecto de ley número 236 de 2017 Senado, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos*

vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones, posteriormente el proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 281 de 2017.

El 4 de mayo de 2017 fue recibido, en la Comisión Primera del Senado de la República, el expediente del Proyecto de ley número 236 de 2017 Senado y el 16 de mayo del mismo año, la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante Acta MD-30, designó como ponente al honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto otorgar precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, durante un término de seis (6) meses, para expedir las normas con fuerza de ley que regulen:

a) El régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado (en adelante “ESE”) de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.

b) El Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos vinculados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Así las cosas, el proyecto de ley consta de dos (2) artículos, incluido el relativo a la vigencia.

3. CONCEPTOS FRENTE AL PROYECTO DE LEY

Para efectos del análisis de la iniciativa objeto de estudio y para la elaboración de la presente ponencia, se solicitaron los conceptos de: el Departamento Administrativo de la Función Pública, Colciencias y de la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos –ACESI–.

A la fecha de radicación del presente informe de ponencia para primer debate, se obtuvo respuesta del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos –ACESI–; no se cuenta con el concepto de Colciencias.

3.1. Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante Oficio número 201760000132311, el Departamento Administrativo de la Función Pública manifestó:

“(…) El referido proyecto fue presentado ante la Secretaría Jurídica de la Presidencia para ser presentado al Congreso de la República de manera conjunta por el Ministerio de Salud y Protección Social, Departamento Administrativo de Ciencia y Tecnología y por el Departamento

Administrativo de la Función Pública, motivo por el cual este Departamento considera de total conveniencia el mencionado proyecto, entre otras, por las siguientes razones:

(…)

- La necesidad urgente de establecer un régimen laboral de las ESE que se amolde a los fines, propósitos y estructura de las Empresas Sociales del Estado (…).

(…)

- La pertinencia de crear un Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, además de un mandato legal, guarda plena coherencia con la necesidad nacional de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación como motor de desarrollo económico y social del país.

Adicionalmente es importante indicar que el citado proyecto de ley fue elaborado en cumplimiento del Acuerdo de la Negociación colectiva suscrita (sic) en el año 2015, entre el Gobierno nacional y las Organizaciones Sindicales. (…)”.

3.2. Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (Acesi).

A través del Oficio número 045-17, del 6 de junio de 2017, la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos (Acesi) manifestó:

“(…) Con relación al proyecto consideramos importante conocer cuál será la propuesta de Decreto que será presentada por el Ministerio para sanción presidencial porque nuestro gremio está totalmente de acuerdo con la laborización del recurso humano; no obstante el Decreto debe estar acompañado de la financiación para la vinculación del personal que actualmente se tiene a través de tercerizaciones de tal manera que se cubran los costos de vinculación con las respectivas prestaciones sociales (…)”.

4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.1. El Congreso de la República frente al otorgamiento de facultades extraordinarias.

En nuestro Ordenamiento Jurídico la función legislativa se encuentra en cabeza del Congreso de la República, toda vez que es el órgano de representación popular por excelencia. No obstante, dicha competencia no es exclusiva y excluyente del Congreso, pues según el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, dicha corporación tiene la facultad de:

“(…) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con

fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

*Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos. (...)*¹.

De acuerdo con la disposición antes citada, dentro de las competencias del Congreso de la República, se encuentra la de revestir al Presidente de la República de “*Facultades Extraordinarias*” para expedir decretos con fuerza de ley respecto de asuntos y materias determinadas; de manera que “(...) el Congreso ‘confía’ al Ejecutivo mediante la figura de la ‘comisión’ el cumplimiento de una labor que por naturaleza le corresponde, pero que a causa del dispendioso procedimiento legislativo, al interés que prima sobre su pronta realización y al hecho de tratarse de asuntos técnicos o complejos conocidos con profundidad por el Gobierno, la misma puede ser llevada a cabo en forma más efectiva y rápida por la Rama Ejecutiva del Poder Público, (...)”¹.

Dado que el ejercicio de facultades extraordinarias conlleva el desplazamiento de una competencia constitucional de una a otra Rama del Poder Público, su ejercicio es por esencia excepcional y de interpretación restrictiva, sujeto al cumplimiento de ciertos presupuestos de orden temporal y material. En desarrollo de lo dispuesto por el numeral 10 del artículo 150 Superior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dichos presupuestos son:

“(...) (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) solo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en

*uso de facultades extraordinarias; y, finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas. (...)”*².

Asimismo, en cuanto al requisito de precisión de las facultades extraordinarias, la Corte Constitucional ha precisado que para efectos de cumplir dicho requerimiento, se debe: “(...) 1. *Indicar la materia que delimita el ámbito sustantivo de acción del Ejecutivo.* 2. *Señalar la finalidad a la cual debe apuntar el Presidente de la República al ejercer las facultades;* y 3. *Enunciar los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo respecto de las opciones de diseño de política pública dentro del ámbito material general de la habilitación. (...)”*³.

En este orden de ideas, es claro que el Congreso de la República es competente para otorgar precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, siempre y cuando se dé cumplimiento a los presupuestos anteriormente indicados.

4.2. El otorgamiento de facultades extraordinarias en el caso concreto

Así, realizadas las precisiones previas, es necesario proceder a analizar si el proyecto de ley cumple con los presupuestos requeridos para que el Congreso de la República revista al Presidente de la República de facultades extraordinarias, en los términos del numeral 10 del artículo 150 Superior.

Como se indicó en el acápite denominado “*objeto y contenido del proyecto de ley*”, la iniciativa tiene como propósito fundamental otorgar precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República, durante un término de seis (6) meses, para expedir las normas con fuerza de ley que regulen: i) El régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado (en adelante “ESE”) de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial; ii) El Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos vinculados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Así, se considera que:

a) Las normas a expedir en ejercicio de las facultades extraordinarias que se otorguen mediante la iniciativa a estudio, no tienen el carácter de códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni para decretar impuestos, como tampoco para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso.

b) El Proyecto de ley número 236 de 2017 Senado, es de iniciativa gubernamental; circunstancia que denota la solicitud de las facultades

¹ Sentencia C-306 de 2004.

² Sentencia C-366 de 2012.

³ Sentencia C-219 de 2015.

extraordinarias por parte del Gobierno nacional, a través del Ministro de Salud y Protección Social.

c) Se establece que se otorgarán las facultades extraordinarias por un término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la ley.

d) Las facultades extraordinarias serían otorgadas en atención a la necesidad y a las razones de conveniencia pública; que se indican a continuación:

i. Frente al régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las ESE de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial. El régimen y naturaleza jurídica de las ESE se encuentra determinado por la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Dicha ley estableció que las ESE son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico definido en el artículo 195 de la referida ley, cuyo objeto es prestar servicios de salud, como servicio público de la seguridad social⁴. Así, el artículo 195 de la ley en mención, dispone en su numeral 5 que “Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990”, disposición reiterada y desarrollada por el Decreto 1876 de 1994.

Según lo anterior, la regla general en las ESE es que los servidores públicos ostenten la calidad de empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera, y sean trabajadores oficiales quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones. No obstante, y en atención a las características especiales que tienen las ESE, desde el año 2002 el Sector Salud inició un proceso de flexibilización de las plantas de cargos de los hospitales públicos, ante los altos costos y poca productividad que generaban. La flexibilización en algunos casos consistió en la supresión de los cargos y la organización de la prestación mediante la contratación con cooperativas u otras figuras jurídicas, con las cuales las IPS públicas suscribían los contratos para garantizar la prestación de servicios de acuerdo con las necesidades del mercado, permitiendo con ello que la entidad se ajustara a las necesidades.

Así, el régimen laboral actual de las ESE no se adecúa a su naturaleza, ni a sus necesidades, pues cuentan con plantas de personal rígidas que

les impide ser competitivas en el sector salud, además es necesario adecuar el régimen a las directrices sobre formalización laboral, dispuestas por la Corte Constitucional.

Es preciso advertir que, en los acuerdos de la Mesa de Negociación del Sector Salud, suscritos entre las organizaciones sindicales y el Gobierno nacional, el 7 de mayo de 2015, uno de los puntos acordados fue la redacción de un texto de proyecto de ley mediante el cual se solicitara al Congreso de la República revestir de facultades especiales pro t empore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los trabajadores de las ESE nacionales y territoriales.

En consecuencia, debe establecerse una forma adecuada de vinculación del personal requerido para prestar los servicios de salud, con el fin de ajustarla a la realidad de las necesidades particulares de las ESE, permitiéndoles ser competitivas en el mercado y mejorar sus estándares de calidad en la prestación de los servicios.

ii. Frente al Sistema Específico de Carrera Administrativa del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Como se indica en la exposición de motivos del proyecto de ley, el artículo 70 Superior prevé, entre otros, que el Estado promover a la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación, y debe entenderse que la promoción de la investigación y la ciencia, cobija entre otras, a las instituciones públicas que se dedican precisamente a la actividad científica y a la innovación en la medida que, conforme lo prevé el artículo 71 de la Constitución Política “(...) El Estado crear a incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecer a estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (...)”.

La creación de un Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades públicas del orden nacional que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, además de un mandato constitucional, guarda plena coherencia con la necesidad nacional de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación como motor del desarrollo económico y social del país.

e) Las facultades extraordinarias, cuyo otorgamiento se pretende con la iniciativa, son claras y precisas, pues se delimita la materia sobre la que recaer a la acción del ejecutivo, se determina la finalidad que debe alcanzar la acción del Presidente de la República al ejercer las facultades, y se enuncian los criterios que han de orientar las decisiones del Ejecutivo frente al particular.

⁴ Artículo 195.

f) El Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y, finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 Superior.

Como corolario de lo anterior, el proyecto de ley resulta ajustado a las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes sobre el particular.


Por último, es de vital importancia anotar que los decretos con fuerza de ley que expida el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias cuyo otorgamiento pretende este proyecto de ley, para regular el régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las ESE de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, deberán siempre consultar y tener presente el factor presupuestal y la situación financiera de dichas entidades; de manera que se pondere y logre un equilibrio entre la estabilidad presupuestal de las ESE y los derechos laborales de los servidores públicos.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone un ajuste en el orden del texto, para dar mayor armonía al mismo. Así, se elimina el párrafo 2° y lo en él dispuesto se adiciona al párrafo 1°, de manera que el artículo 1° tendría un solo párrafo, el cual se traslada al final del artículo 1° del proyecto de ley.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley número 236 de 2017 Senado, *por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones*, de acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto.



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 236 DE 2017 SENADO

por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un Régimen Laboral Especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel Nacional y Territorial y para expedir el sistema específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Facultades extraordinarias.* De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, rev stese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir las normas con fuerza de ley que regulen:

1. El régimen laboral aplicable a los servidores públicos vinculados a las Empresas Sociales del Estado de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial.

2. El Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos vinculados a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual contendrá:

a) Los requisitos máximos y mínimos para acceder al Sistema Específico de Carrera Administrativa.

b) El régimen de situaciones administrativas especiales y el sistema de incentivos, estímulos y capacitación especial para los servidores públicos vinculados a las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

c) Modificación o transformación de la naturaleza jurídica de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.


Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en la presente ley, para fijar el régimen laboral de las Empresas Sociales del Estado, serán ejercidas con el propósito de garantizar la calidad, humanización y eficiencia en la prestación del servicio público de salud. En todo caso, en desarrollo de estas facultades se deberá respetar la estabilidad laboral, la primacía de la realidad sobre la formalidad, los derechos adquiridos incluidos los de carrera administrativa para quienes se

encuentren vinculados a ella en cuanto le sean más favorables y propiciar condiciones dignas de trabajo y el adecuado bienestar social para los servidores públicos, en observancia de los principios del artículo 53 de la Constitución Política y el artículo 18 de la Ley 1751 de 2015.

La Comisión Nacional del Servicio Civil solo podrá realizar la convocatoria a concurso de los empleos clasificados como de carrera administrativa hasta tanto se fije el nuevo régimen laboral en

desarrollo de las presentes facultades y frente a los empleos que conserven esta naturaleza.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. Atentamente,



H.S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Ponente

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 7 DE JUNIO DE 2017, DENTRO DEL TRÁMITE LEGISLATIVO ESPECIAL PARA LA PAZ, AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 04 DE 2017 SENADO

por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el artículo 22A a la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 22A. Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estruc-

turas o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes.

La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, y el artículo 1° del Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito presentar el texto definitivo aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República del día 7 de junio de 2017, al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2017 Senado, *por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado*

Cordialmente,

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Ponente

El presente texto definitivo, fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el día 7 de junio de 2017, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2015 CÁMARA Y 177 DE 2016 SENADO

Modificación a la Ley de Empleabilidad.

Comentarios a la ponencia para cuarto debate

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda

del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar su preocupación respecto del proyecto de referencia.

El proyecto propone modificar el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, con el objeto de reducir la jornada laboral ordinaria para terminar a las 9 de la noche, de forma que el pago de recargos nocturnos se genere con 1 hora de anterioridad.

La ANDI resalta los elementos económicos que llevan a concluir que la iniciativa es **inconveniente** para la competitividad, el empleo y el desarrollo del país.

I. El proyecto es una fuente de incertidumbre y generará desempleo para el país, en momentos de alerta económica.

Las cifras iniciales de la economía en 2017 han mostrado resultados preocupantes, señalando caídas importantes y constantes en el consumo, la inversión, la producción y la confianza inversionista en Colombia. Incluso, el Producto Interno Bruto del país, para el primer trimestre, creció apenas un 1.1%, mostrando una contracción de la economía de 1.6% en relación con el mismo periodo del año pasado:

Crecimiento del PIB por componentes de Demanda (2017-I)



Fuente: FEDESARROLLO

En consonancia con lo anterior, la encuesta de opinión industrial elaborada por la ANDI para febrero, ha mostrado los siguientes resultados:

- El indicador que mide el clima de los negocios se deterioró en 10 puntos para el primer trimestre de 2017.
- La manufactura cayó en -1.7% en producción, -2.3% en ventas y -1.9% en mercado interno.
- La inversión extranjera se redujo en 20.1% para el primer trimestre de 2017. En sectores distintos al petróleo, esta se redujo en -41.5%.
- El mayor problema para la producción actual en Colombia se reportó como la falta de demanda para los bienes o servicios que prestan las empresas, con un 25.4% de preponderancia.

Sorprendentemente, la generación de empleo ha sido resiliente a estos cambios económicos, pero para proteger estos puestos de trabajo y mantener su generación, es urgente oxigenar la economía. En este sentido, el Gobierno ha lanzado el programa Colombia Repunta y el Banco de la República ha hecho una reducción en las tasas de interés.

En este contexto, esta medida que impacta la competitividad del país y lo hace en un momento

económico difícil, envía un mensaje contradictorio al sector empresarial sobre la generación de empleo, lo que genera preocupación y desconfianza. Al respecto, se han hecho los siguientes cálculos sobre el proyecto:

- El Ministerio de Hacienda, en concepto publicado en la Gaceta No. 324 de 2017 calculó que una modificación en 2 horas generaría la pérdida de 72.200 empleos, que derivaría en una pérdida de 800 mil millones para los trabajadores.
- Fedesarrollo, en estudio del 2014 y utilizando estudios internacionales encontró que la rigidez en horas extras genera disminuciones a los salarios de los trabajadores nocturnos y que una modificación de 2 horas genera menor productividad y mayor desempleo.

Por ello, desde el sector productivo, solicitamos al Congreso de la República que, en línea con las demás entidades del Estado, envíe señales de tranquilidad y estabilidad al sector empresarial, que pueda a su vez, traducirse en generación de empleo.

II. El proyecto afecta sustancialmente la competitividad del país

Actualmente junto con Perú, Colombia ocupa el segundo lugar del hemisferio occidental, al reconocer un recargo nocturno del 35% (solo Haití supera este porcentaje, al pagar el recargo con el 50%). Al comparar el país con sus competidores del Mercosur y la Alianza del Pacífico encontramos que aún sin la reforma propuesta, Colombia se encuentra en desventaja para atraer inversión intensiva en mano de obra o con vocación exportadora, con más de una jornada al día. A continuación presentamos el cuadro comparativo de la región:

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

Fuente: Doing Business, 2016

A partir del cuadro anterior, se tienen 2 conclusiones importantes:

- **No es cierto que Colombia desproteja a sus trabajadores y que pague menos que otros países de América Latina.** Tiene un sistema que compensa la jornada laboral de segundo turno, con mayor recargo nocturno, haciéndolo equiparable con sus competidores.
- De aprobarse la medida, **el país tendría la jornada nocturna más costosa del continente americano**, incluso por encima de países donde el recargo inicia más temprano.

Adicionalmente, la regulación colombiana se alejaría más del estándar internacional fijado por la Organización Internacional del Trabajo OIT. No debe olvidarse que el Convenio 171, sobre trabajo nocturno, lo define en el artículo 1º como: “todo trabajo que se realice durante un período de por lo menos siete horas consecutivas, que abarque el intervalo comprendido entre medianoche y las cinco de la mañana”.

Por lo anterior, la medida se aleja del propósito de atraer la inversión (nacional o extranjera), en sectores productivos de bienes transables (los que se comercializan en el exterior), como los de la cadena textil-confección, cuero-calzado-marroquinería y agroindustrial.

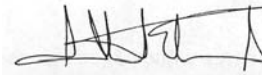
III. Conclusión

Por lo anterior, la ANDI, respetuosamente solicita el **Archivo** del proyecto, pues como se ha visto:

- Colombia paga el segundo recargo nocturno más alto del hemisferio y no desprotege a los trabajadores.
- El país tiene una jornada diurna igual o similar a la mayoría de sus competidores en la región.
- La jornada nocturna llegaría a ser la más costosa del continente.
- Los empresarios se verán abocados a tomar decisiones con efectos indeseables para el crecimiento sostenido de la economía y el beneficio social.

- Se aumentará el desempleo y la informalidad, por hacer más difícil la operación a las Pymes.

Cordialmente,



ALBERTO ECHAVARRÍA SALDARRIAGA
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos

CONTENIDO

Gaceta número 474 - Lunes, 12 de junio de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

| | Págs. |
|---|--------------|
| Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 236 de 2017 Senado, por la cual se otorgan facultades extraordinarias pro t mpore al Presidente de la República para expedir un régimen laboral especial para los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado del nivel nacional y territorial y para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa del personal que presta sus servicios en las entidades que integran el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y la expedición del sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales de los servidores públicos vinculados a tales entidades, y se dictan otras disposiciones | 1 |

TEXTOS DE PLENARIA

| | |
|--|---|
| Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el día 7 de junio de 2017, dentro del trámite legislativo especial para la paz, al Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2017 Senado, por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado | 6 |
|--|---|

CONCEPTOS JURÍDICOS

| | |
|--|---|
| Concepto jurídico de la ANDI al Proyecto de ley número 172 de 2015 Cámara y 177 de 2016 Senado, Modificación a la Ley de Empleabilidad | 6 |
|--|---|