

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 563

Bogotá, D. C., lunes, 28 de abril de 2025

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

INFORMES

INFORME REFERENTE AL RECURSO DE APELACIÓN CONCERNIENTE A LA NEGACIÓN EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2024 SENADO, 166 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON LOS PROYECTOS NÚMERO 192 DE 2023 CÁMARA Y NÚMERO 256 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

Bogotá D.C., 28 de abril del 2025

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General
Senado de la República

REF. Informe referente al Recurso de apelación concerniente a la Negación en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia".

De conformidad con lo dispuesto por la Mesa Directiva del Senado de la República a través de la resolución 006 del 02 de abril de 2025, con fundamento en el mandato del artículo 41, 43, 66 y 166 de la Ley 5ª de 1992, nos ha correspondido la honrosa designación para rendir informe referente al Recurso de apelación concerniente a la Negación en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia". Por tanto, nos permitimos remitir el siguiente informe.

Atentamente,


ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República


PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
Senador de la República

El mencionado informe se desarrollará de la siguiente manera:

Contenido

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY APELADO.....	2
II. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN	4
III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN.....	6
IV. CAUSALES DE IMPEDIMENTO	13
V. PROPOSICIÓN.....	13
Anexos.....	14

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY APELADO

En garantía del efectivo ejercicio del principio de publicidad de los Senadores de la República, quienes decidirán sobre el presente recurso, nos permitimos señalar las publicaciones que se han surtido al Proyecto de Ley de la referencia través de las Gacetas del Congreso, así¹:

- Radicado el 24 de agosto de 2023 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta 1152 de 2023, posteriormente remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.
- En la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, se le rindieron 3 ponencias:
 - o **Ponencia Positiva:** publicada en la Gaceta 1662 de 2023;
 - o **Ponencia de Archivo:** publicada en la Gaceta 1763 de 2023;
 - o **Ponencia Alternativa:** publicada en la Gaceta 1758 de 2023.

El Texto Definitivo Aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta 1162 de 2024.

- En la Plenaria de la Cámara de Representantes, se pusieron en consideración 2 ponencias:
 - o **Ponencia Positiva:** publicada en la Gaceta 1162 de 2024;
 - o **Ponencia de Archivo:** publicada en la Gaceta 1167 de 2024.

El Texto Definitivo Aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta 1900 de 2024.

TRÁNSITO AL SENADO DE LA REPÚBLICA

- En la Comisión Séptima del Senado de la República, el Proyecto de Ley en comento tuvo el siguiente tramite:
 - o **Noviembre 25 de 2024:** Se designan ponentes mediante oficio CSP-CS-1391-2024.

¹ Información sustraída del sistema de consulta de Proyectos de Ley de la Honorable Cámara de Representantes e información publicada por la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

- **Diciembre 09 de 2024:** Se radica solicitud de prórroga para primer debate.
- **Diciembre 11 de 2024:** Se acepta Prorroga mediante oficio CSP-CS-1541-2024.
- **Diciembre 16 de 2024:** Se radica informe de ponencia para primer debate.
- **Diciembre 17 de 2024:** Se publica Informe de ponencia para primer debate mediante oficio CSP-CS-1582-2024.
- **Enero 09 de 2025:** Se radica solicitud de prórroga.
- **Enero 22 de 2025:** Se da respuesta a solicitud de prórroga CSP-CS-35-2025.
- **Febrero 05 de 2025:** Se radica prórroga para informe de ponencia de primer debate.
- **Febrero 07 de 2025:** Se da respuesta a solicitud de prórroga CSP-CS-0097-2025.
- **Febrero 12 de 2025:** Se radica prórroga para informe de ponencia de primer debate.
- **Febrero 17 de 2025:** Se da respuesta a solicitud de prórroga CSP-CS-0123-2025.
- **Febrero 24 de 2025:** Se reasignan ponencias CSP-CS-138-2025.
- **Febrero 24 de 2025:** Se da respuesta a solicitud de prórroga CSP-CS-0140-2025.
- **Marzo 10 de 2025:** Se radica informe de ponencia para primer debate alternativa H.S. Fabian Diaz Plata.
- **Marzo 11 de 2025:** Se publica Informe de ponencia para primer debate mediante oficio CSP-CS-243-2025.
- **Marzo 11 de 2025:** Se radica informe de ponencia para primer debate Negativa.
- **Marzo 11 de 2025:** Se publica Informe de ponencia para primer debate mediante oficio CSP-CS-248-2025.
- **Marzo 11 de 2025:** Se radica informe de ponencia para primer debate alternativa H.S. Norma Hurtado Sánchez.
- **Marzo 11 de 2025:** Se publica Informe de ponencia para primer debate mediante oficio CSP-CS-243-2025.
- **Marzo 18 de 2025:** Se inicia la discusión, se aprueba la proposición con que termina el informe de ponencia NEGATIVA se aprueba con 8 VOTOS por el SI al ARCHIVO y 6 por el No al ARCHIVO, según ACTA N° 31.
- **Marzo 18 de 2025:** Se interpone Recurso de Apelación por los H.SS. Fabian Diaz Plata, Martha Peralta Epieyú, Omar De Jesús Restrepo Correa y Ferney Silva Idrovo, el mismo día se le dio traslado por competencia a Secretaria General.
- **Marzo 25 de 2025:** Se envía los expedientes a leyes, compuesta por 8 tomos, mediante oficio CSP-CS-292-2025.

En conclusión, se radicaron 4 ponencias en el siguiente orden:

- **Ponencia Positiva:** Presentada por los Senadores Ferney Silva Idrobo, Martha Isabel Peralta Epieyu, Wilson Neber Arias Castillo y Omar de Jesús Restrepo Correa, la cual fue publicada en la Gaceta 2250 de 2024;
- **Ponencia Alternativa:** Presentada por el Senador Fabian Diaz Plata, la cual fue publicada en la Gaceta 257 de 2025;
- **Ponencia Negativa:** Presentada por las Senadoras, Beatriz Lorena Ríos Cuellar, Berenice Bedoya Pérez, Esperanza Andrade Serrano, Ana Paola Agudelo García, Nadia Georgette Blel Scaff y los Senadores Miguel Ángel Pinto Hernández, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Josué Alirio Barrera Rodríguez, la cual fue publicada en la Gaceta 259 de 2025;
- **Ponencia Alternativa:** Presentada por la Honorable Senadora Norma Hurtado Sánchez, la cual fue publicada en la Gaceta 260 de 2025.

Una vez abierto el Debate, en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República del 18 de marzo de 2025, con 8 VOTOS por el SI al ARCHIVO y 6 por el NO al ARCHIVO fue aprobada la Ponencia Negativa al Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”, tal cual consta en el Acta No. 31 de 2025 de esta misma célula legislativa.

Inmediatamente levantada la sesión, habilitada la utilización del recurso de apelación contemplado en el artículo 166 de la Ley 5ta de 1992; el Senador Fabian Diaz Plata con el acompañamiento de la Senadores Martha Peralta Epieyú, Omar de Jesús Restrepo Correa y Ferney Silva Idrovo, radicaron el mencionado recurso ante la Plenaria del Senado con copia a la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado.

Posteriormente y validando la procedencia del recurso, la Presidencia del Senado de la República expidió la resolución 006 del 02 de abril de 2025 “Por la cual se crea una Comisión Accidental y se dictan otras disposiciones”, en la cual dispuso: “Crear una Comisión Accidental con el fin de analizar y rendir un informe sobre el recurso de apelación interpuesto a la ponencia del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia” archivado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, el cual deberá ser presentado ante la Plenaria del Senado de la República para que ésta decida si acoge o rechaza la apelación, conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992.” Y designó como integrantes de esta Comisión Accidental a los suscritos Senadores, así:

- Senador Juan Pablo Gallo Maya en calidad de Coordinador.
- Senadora Angelica Lozano Correa.
- Senador José Luis Pérez Oyuela.
- Senador Ariel Fernando Ávila Martínez.
- Senador Marcos Daniel Pineda García.
- Senador Pedro Hernando Florez Porras.
- Senador Efraín José Cepeda Sarabia

En constancia de lo anterior, rendimos el presente informe.

II. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN

ARTÍCULO 166, LEY 5 DE 1992

Procedimiento establecido en la Artículo 166 de la Ley 5 de 1992, el cual dispone:

“ARTÍCULO 166. APELACIÓN DE UN PROYECTO NEGADO. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.

La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.”²

SENTENCIA C-385 DE 1997, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

A través de la Sentencia C-385 del 19 de agosto de 1997, la Corte Constitucional dispuso la exequibilidad del Artículo 166 de la Ley 5ta de 1992, y señaló importantes consideraciones a tener en cuenta, así:

“El recurso de apelación que se establece en el artículo demandado no es una institución nueva dentro de nuestro ordenamiento, pues fue introducida en la reforma constitucional de 1945, dentro de las normas destinadas a racionalizar el trabajo del órgano legislativo y el proceso de formación de la ley. Y con ella se pretende sujetar toda iniciativa legislativa al juicio crítico, la reflexión y el estudio del mayor número de miembros que conforman las Cámaras Legislativas con el fin de que se adopte en torno al caso concreto, la decisión definitiva que mejor corresponda a los intereses generales.

Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.

(...)

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

En este orden de ideas, el artículo 166 de la ley 5 de 1992, materia de impugnación, no viola la Constitución, ya que es ella misma la que en su artículo 159 concede a las Cámaras la potestad facultativa para considerar los proyectos de ley que hayan sido negados en primer

² Artículo 166, Ley 5ta de 1992. Extraído de: www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992_pr004.html#166

debate, previa solicitud de su autor, un miembro del Congreso, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.

La norma acusada también es acorde con el preámbulo y los artículos 1, 2, 40 y 103 de la Constitución, puesto que consagra una de las formas de participación democrática que en ellas se autoriza.”³

Es dable recalcar que la Corte Constitucional considera que el recurso de apelación en el trámite legislativo, no es lesivo de la Constitución Política de Colombia y por el contrario en esta misma Sentencia resalta el papel de esta figura, la cual en sus palabras “enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas”.

ARTÍCULO 227, LEY 5 DE 1992

Señalada la Constitucionalidad del Recurso de Apelación dispuesto en el Artículo 166 de la Ley 5 de 1992, es meritorio precisar que el Artículo 227 de la misma Ley reitera que las disposiciones contenidas con anterioridad a este artículo -del 1 al 226-, tendrán plena aplicación y vigencia siempre y cuando no sean inconstitucionales; en este caso como fue referido, la precitada Corte dispuso la Constitucionalidad de la norma.

El artículo 227 de la Ley 5 de 1992, dispone:

“ARTÍCULO 227. REGLAS DE PROCEDIMIENTO APLICABLES. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.”⁴

III. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN

1. Procedibilidad de la apelación

A. Marco normativo

El artículo 159 de la Constitución Política establece que un Proyecto de Ley negado en primer debate puede ser reconsiderado por la Cámara correspondiente, si lo solicita el autor, un congresista, el Gobierno o el vocero de los proponentes en iniciativa popular.

³ Sentencia C.385 de 1997, Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz. Corte Constitucional de Colombia. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-385_1997.html#1

⁴ Artículo 227, Ley 5ta de 1992. Extraído de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0005_1992_pr004.html#227

A su vez el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992⁵, regula la posibilidad de apelar ante la Plenaria la decisión de una Comisión Constitucional de negar o archivar en forma indefinida un proyecto. En caso de que la Plenaria acoja la apelación, el proyecto se remitirá a otra Comisión para surtir primer debate; si la rechaza, se archiva definitivamente.

B. Aplicación al caso concreto

El Proyecto de Reforma Laboral fue negado en la Comisión Séptima del Senado sin que se discutiera artículo por artículo.

El recurso de apelación se fundamenta en el artículo 166 de la Ley 5ª y en el artículo 159 de la Constitución, buscando que la Plenaria, previo informe de una comisión accidental decida si revoca la decisión de la Comisión y envía el proyecto a otra Comisión Constitucional Permanente para surtir el primer debate.

Como consecuencia la apelación es perfectamente **procedente** y está apoyada tanto por la norma reglamentaria (Ley 5ª de 1992, art. 166) como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

2. Proyecto negado sin discusión del articulado

A. Falta de deliberación suficiente

- Argumento base:

El Proyecto de Ley fue negado en su integridad sin que mediara un debate sustancial o pormenorizado sobre la ponencia o el articulado, lo cual vulnera el artículo 157 de la Constitución, que exige la realización de un primer debate en Comisión.

- Análisis jurídico y constitucional:

1. El artículo 157 CP establece como requisito para que un proyecto se convierta en ley el cumplimiento de cuatro debates, iniciando con el primer debate en Comisión Constitucional Permanente. Ese debate no es meramente formal o de trámite, sino que, como lo ha señalado la Corte Constitucional, debe ser sustancial, real y deliberativo.

⁵ Este artículo, como se menciona en el recurso de apelación, fue objeto de examen de constitucionalidad a través de la Sentencia C-385 de 1997, donde la Corte Constitucional lo declaró exequible precisando que el recurso de apelación no vulnera la Carta. Resaltó que este mecanismo **enriquece la discusión legislativa y amplía las oportunidades de análisis para evitar decisiones lesivas al interés general**. Se trata de un instrumento legítimo de participación, dado que asegura la posibilidad de que el Pleno de la Cámara examine la pertinencia de continuar el trámite de un proyecto inicialmente negado.

2. En la Sentencia C-1113 de 2004, la Corte reiteró que ***“la garantía del debate en las Comisiones y Plenarias no se limita al cumplimiento de una secuencia de actos formales, sino que supone la deliberación efectiva sobre el contenido de los proyectos”***. Por tanto, la sola convocatoria o la lectura de una ponencia sin discusión material no cumple con los estándares del debate legislativo exigido por la Carta.
3. En este caso, aunque se habían radicado varias ponencias —positiva, negativa y alternativas—, la Comisión Séptima del Senado decidió archivar el proyecto sin entrar a debatir ni uno solo de los artículos del texto, ni discutir los argumentos sustantivos de ninguna de las ponencias. **Ello equivale a una omisión del deber de deliberación y constituye un vicio de procedimiento en el trámite legislativo.**

B. Argumento principal de la impugnación: Vicio de trámite subsanable mediante apelación

- Argumento base:

La decisión de archivar el proyecto sin un estudio de fondo vulnera el principio de publicidad, el debate sustancial y el derecho de los congresistas y la ciudadanía a participar del proceso legislativo. Este vicio es subsanable mediante el recurso de apelación ante la Plenaria, conforme al artículo 166 de la Ley 5ª.

- Análisis jurídico y constitucional:

- A. Sentencia C-087 de 2016: La Corte Constitucional reafirmó que el debate parlamentario es una **“garantía esencial del principio de participación política”** y que se debe asegurar la intervención activa de los legisladores en la formación de la ley. El debate no puede entenderse como una formalidad vacía o un acto mecánico, sino como una etapa fundamental del proceso democrático.
- B. El principio de publicidad, recogido en el artículo 157 de la CP y en el artículo 8 de la Ley 5ª de 1992, exige no solo que las sesiones sean públicas, sino que los ciudadanos puedan conocer y controlar los argumentos que sustentan la aprobación o el archivo de un proyecto. **La falta de discusión sustantiva impide el cumplimiento de este principio.**
- C. Artículo 166 de la Ley 5ª: Este recurso fue precisamente diseñado para garantizar que, cuando una Comisión niegue o archive un proyecto sin la suficiente deliberación, la Plenaria pueda revisar esa decisión. Así lo entendió la Corte en la Sentencia C-385 de 1997, al destacar que el recurso de apelación protege el derecho de participación política y permite que otros miembros del Congreso evalúen los motivos del archivo.

- Aplicación al caso concreto:

- El proyecto ya había sido aprobado por la Cámara de Representantes tras un debate amplio, con audiencias públicas y discusiones artículo por artículo.
- En el Senado, aunque existían ponencias y se realizaron audiencias previas, la decisión de archivo se tomó sin agotar el análisis del articulado.
- Esto constituye un vicio de procedimiento sustancial, no meramente formal, que compromete la validez del trámite legislativo y puede ser corregido a través del mecanismo de apelación.

- Conclusión

El archivo del Proyecto de Reforma Laboral en la Comisión Séptima del Senado incurrió en un vicio de procedimiento, al omitir el deber constitucional de garantizar un debate sustancial, informado y participativo. Este vicio afecta derechos fundamentales como la participación política (art. 40 CP), el principio democrático y el principio de publicidad.

El recurso de apelación previsto en el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 no solo es procedente, sino necesario para restablecer el principio democrático y permitir que el proyecto sea objeto de un análisis real, respetando los estándares del trámite legislativo definidos por la jurisprudencia constitucional.

3. Importancia de la Reforma Laboral

A. Razones de oportunidad y conveniencia

La Reforma Laboral presentada bajo el título *"Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"* no es una reforma ordinaria ni de carácter técnico-administrativo. Se trata de una intervención estructural y progresiva del ordenamiento jurídico laboral, que responde a tres factores de oportunidad altamente relevantes:

i. Realidad social y económica

- Según cifras del DANE, más del 56% de la población ocupada está en la informalidad, y en la ruralidad este indicador asciende al 83,2%. Estos datos reflejan una desconexión entre el marco legal vigente y la realidad del mercado laboral, especialmente en sectores históricamente marginados como el agrario, el cultural, el de las plataformas digitales y los micronegocios.
- La reforma busca corregir esta brecha estructural mediante la creación de nuevos tipos de contrato (como el jornal agropecuario), la formalización gradual de sectores invisibilizados, y la protección reforzada para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores rurales, integrando así un enfoque interseccional.

ii. Cumplimiento de obligaciones internacionales

- Colombia es Estado Parte de numerosos convenios de la OIT, incluyendo el Convenio 87 sobre libertad sindical, el Convenio 98 sobre negociación colectiva, y el Convenio 190 sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo. Estos compromisos generan obligaciones jurídicas de desarrollo normativo interno que la reforma materializa.
- Asimismo, en el marco de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia se ha comprometido a mantener y mejorar sus estándares laborales, bajo pena de controversias internacionales por incumplimiento. La reforma atiende este mandato, fortaleciendo la inspección laboral y los mecanismos de protección sindical, como lo exigen dichos tratados.

iii. Coherencia con políticas públicas vigentes

- La reforma laboral no actúa de manera aislada, sino como parte de un ecosistema normativo y programático más amplio, que incluye:
 - El programa “Empleos para la Vida” (Decreto 533 de 2024),
 - La Política Pública de Reindustrialización (CONPES 4129 de 2023),
 - Y planes de desarrollo territorial que promueven la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas.
- Por tanto, su archivo sin deliberación atenta contra una estrategia articulada del Estado colombiano, que va más allá del simple cambio de normas laborales: busca incidir estructuralmente en los índices de desigualdad, informalidad y precarización.

B. Conexión con derechos fundamentales y seguridad social

La Constitución Política de Colombia establece un bloque axiológico y normativo en el que el trabajo, la dignidad humana y la seguridad social ocupan un lugar central, y son considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata (arts. 1, 2, 13, 25, 48, 53 y 93 CP).

i. Desarrollo del derecho al trabajo digno y decente

- La noción de trabajo decente, recogida por la OIT y ratificada por Colombia, incluye elementos como remuneración justa, estabilidad, igualdad de oportunidades, protección social y libertad sindical. La reforma internaliza este concepto al sistema jurídico colombiano, elevando el estándar mínimo de los derechos laborales.

En particular, se propone:

- Ampliar licencias y flexibilizar jornadas para poblaciones cuidadoras y con condiciones particulares de salud;
- Garantizar condiciones laborales dignas para personas en plataformas digitales, madres comunitarias, deportistas, artistas, y trabajadores rurales;
- Reforzar la prohibición de la discriminación laboral, con un enfoque de género, interseccional y territorial.

ii. Vinculación directa con el sistema de seguridad social

- Al formalizar nuevos sectores y reconocer nuevas modalidades de trabajo, la reforma busca ampliar la base de cotizantes al sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, lo cual incide positivamente en la sostenibilidad del modelo de seguridad social, conforme lo exige el artículo 48 de la Constitución.
- En efecto, una política de formalización progresiva, como la contenida en el proyecto, genera una mayor inclusión contributiva, con impactos directos en el acceso a la pensión, protección frente a accidentes de trabajo y derecho a prestaciones económicas.

iii. La reforma como garantía de derechos fundamentales

- La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones (v. gr. Sentencias T-568/99, C-038/04, C-372/11) que el derecho al trabajo no puede analizarse desde una perspectiva puramente económica o contractual, sino como una expresión de la dignidad humana y un instrumento de realización de la igualdad material.
- En esa medida, el archivar una reforma que materializa derechos fundamentales de forma progresiva, sin discusión sustantiva, constituye una grave omisión institucional, que contraviene el deber de cumplimiento progresivo del bloque de derechos laborales y sociales.

- **Conclusión**

La Reforma Laboral no solo es oportuna, sino constitucionalmente imperativa. Su contenido responde a un mandato de actualización normativa que integra estándares internacionales, atiende la realidad del mercado laboral, y fortalece el sistema democrático mediante la expansión efectiva de los derechos fundamentales.

Negar o archivar esta iniciativa sin permitir su discusión en condiciones sustanciales equivale a frustrar una política pública estructural de justicia social, y a desconocer compromisos del Estado colombiano ante su población y la comunidad internacional.

4. Constitucionalidad del Proyecto de Ley

- Constitucionalidad del Artículo 4 de la Reforma Laboral

En atención a los argumentos expuestos durante el debate legislativo y en particular a los señalamientos sobre una supuesta inconstitucionalidad del artículo 4 del Proyecto de Reforma Laboral, se hace necesario dejar constancia de la precisión jurídica que esclarece el alcance y contenido de dicha disposición.

1. Desarrollo, no modificación, de los principios constitucionales

El artículo 4 del Proyecto no modifica los principios constitucionales del derecho laboral establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política. Por el contrario, los reafirma, desarrolla y amplía, atendiendo a:

- ✓ La incorporación del principio de igualdad de género y la erradicación de la violencia laboral, desarrollos normativos derivados de los derechos fundamentales a la igualdad (art. 13 CP), a una vida libre de violencias (art. 43 CP), y al bloque de constitucionalidad (art. 93 CP).
- ✓ El principio de garantía de derechos para trabajadores agrarios, articulado con el artículo 64 de la Constitución, el cual ordena la protección especial a la población campesina.
- ✓ La inclusión expresa del bloque de constitucionalidad, como mecanismo de interpretación conforme a los tratados internacionales ratificados por Colombia, refuerza la protección de los derechos laborales sin modificar el contenido constitucional.

2. Inexistencia de reserva de acto legislativo

El artículo 4 no reforma la estructura del Estado, no introduce derechos nuevos ni restringe derechos existentes. Se limita a desarrollar principios constitucionales ya establecidos, lo cual es competencia del legislador ordinario. Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, la reserva de acto legislativo sólo procede cuando se pretende modificar pilares estructurales de la Carta o derechos intangibles.

Conclusiones

- a) El recurso se ampara en el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 159 de la Constitución. La Sentencia C-385/97 confirmó la exequibilidad de esta figura que garantiza la participación democrática y la posibilidad de un debate más amplio.
- b) La Comisión Séptima del Senado negó la reforma sin deliberación sustancial. Esto contraviene los principios de debate y publicidad, por lo que procede apelar para un nuevo estudio.
- c) La reforma promueve el trabajo digno y decente y la formalización laboral, respondiendo a compromisos internacionales. Su estudio y aprobación impactan positivamente derechos laborales y principios fundamentales.
- d) El cambio de normas laborales no implica modificar la Constitución. El artículo 53 CP defiere a la ley el desarrollo de los principios mínimos fundamentales del trabajo, sin que se configure una reserva de acto legislativo.

IV. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, el Proyecto de Ley en comento y el informe del presente recurso de Apelación reúnen las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

V. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar informe referente al Recurso de Apelación ante la Negación del Proyecto de Ley y proponemos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, aprobar el referido recurso de Apelación a la negación del Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia". Para que continúe su trámite legislativo en Primer Debate en el Senado de la República en la Comisión Primera Constitucional Permanente de esta misma Cámara.

Cordialmente,



ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ
Senador de la República



PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
Senador de la República

Anexos.

- Gaceta del Congreso 2250 de 2024 con Informe de Ponencia Positiva para Primer debate en Senado del Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado.
- Gaceta del Congreso 257 de 2025 con Informe de Ponencia Alternativa para Primer debate en Senado del Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado.
- Gaceta del Congreso 259 de 2025 con informe de Ponencia Negativa para Primer debate en Senado del Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado.
- Gaceta del Congreso 260 de 2025 con informe de Ponencia Alternativa para Primer debate en Senado del Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado.
- Recurso de Apelación a la Negación del Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado.
- Resolución 006 del 02 de abril de 2025.