



# 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° 470

Bogotá, D. C., lunes, 7 de abril de 2025

EDICIÓN DE 13 PÁGINAS

**DIRECTORES:** DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 424 DE 2025 DE SENADO

*por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., abril de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Ciudad

**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Doctor Diego Alejandro González,

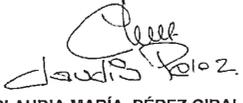
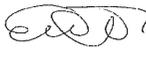
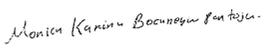
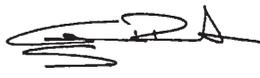
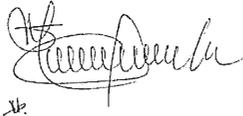
En el marco de las funciones constitucionales y legales que nos asisten en calidad de Congresistas, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones".

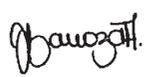
En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

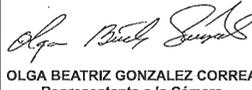
Cordialmente,

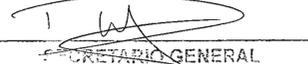
 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN</b> Senador de la República	 <b>FABIO RAUL AMIN SALEME</b> Senador de la República
---	--

 <b>WILMER YESID GUERRERO</b> Representante a la Cámara	 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO</b> Representante a la Cámara
 <b>JHON JAIRO ROLDAN A.</b> Senador de la República	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senador de la República
 <b>LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ</b> Senador de la República	 <b>CARLOS ADOLFO ARDILA E.</b> Representante a la Cámara
 <b>JAIME DURAN BARRERA</b> Senador de la República	 <b>SILVIO JOSE CARRASQUILLA</b> Representante a la Cámara
 <b>CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO</b> Senador de la República	 <b>DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara

 <b>CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO</b> Senador de la República	 <b>ÁLVARO LEONEL RUEDA C</b> Representante a la Cámara	 <b>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ</b> Representante a la Cámara	 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b> Senador de la República	 <b>JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN</b> Representante a la Cámara	 <b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA</b> Representante a la Cámara	 <b>ALVARO MONEDERO</b> Representante a la Cámara
 <b>JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara	 <b>HECTOR DAVID CHAPARRO</b> Representante a la Cámara	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara	 <b>GERMAN ROGELIO ROZO ANIS</b> Representante a la Cámara
 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó <b>JOHANY C. ALBERTO PALACIOS</b> Representante a la Cámara	 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN</b> Senador de la República	 <b>FABIO RAUL AMIN SALEME</b> Senador de la República
<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2025</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto la dignificación y protección de derechos de los trabajadores, mediante la modificación de las normas que regulan la jornada nocturna y la remuneración del trabajo dominical y festivo.</p> <p><b>Artículo 2. Aumento de la jornada nocturna.</b> Modifíquese el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno.</i></p> <p style="padding-left: 40px;">1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las diecinueve horas (7:00 p. m.).</p> <p style="padding-left: 40px;">2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las diecinueve horas (7:00 p. m.) y las seis horas del día siguiente (6:00 a. m.).</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>Parágrafo. El Gobierno nacional implementará programas dirigidos a la generación y protección de empleos, de conformidad con la normatividad vigente en la materia.</i></p> <p><b>Artículo 3. Aumento en la remuneración del trabajo dominical y festivo.</b> Modifíquese el numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p style="padding-left: 20px;"><i>"Artículo 179. Trabajo dominical y festivo.</i></p> <p style="padding-left: 40px;">1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del cien por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas. (...)</p> <p><b>Artículo 4. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p>		 <b>WILMER YESID GUERRERO</b> Representante a la Cámara	 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO</b> Representante a la Cámara
 <b>JHON JAIRO ROLDAN A.</b> Senador de la República		 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senador de la República	
 <b>LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ</b> Senador de la República		 <b>CARLOS ADOLFO ARDILA E.</b> Representante a la Cámara	
 <b>JAIME DURAN BARRERA</b>		 <b>SILVIO JOSE CARRASQUILLA</b>	

Senador de la República	Representante a la Cámara
 CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO Senador de la República	 DOLCEI OSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara
 CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO Senador de la República	 ÁLVARO LEONEL RUEDA C Representante a la Cámara
 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA Senador de la República	 JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN Representante a la Cámara
 JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT Representante a la Cámara	 HECTOR DAVID CHAPARRO Representante a la Cámara
 HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ Representante a la Cámara	 GERMAN ROGELIO ROZA ANIS Representante a la Cámara

 KELYN JOHANA GONZÁLEZ Representante a la Cámara	 JOHANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA Representante a la Cámara por el Choacó JOHANY C. ALBERTO PALACIOS Representante a la Cámara
 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara	 MONICA KARINA BOCANEGRA Representante a la Cámara
 OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA Representante a la Cámara	 ALVARO MONEDERO Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 03 del mes ABRIL del año 2025  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 424 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H.D. Alejandro Carib, Oscar Fabio Amin, Jhon Jairo  
Baldán, Karina Espinosa, Laura Tortich y otros Asociados  
  
 SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley tiene como propósito mejorar las condiciones laborales de los trabajadores en Colombia mediante la ampliación de la jornada nocturna y el incremento en la remuneración del trabajo dominical y festivo. La extensión del horario nocturno busca reconocer las particularidades y esfuerzos adicionales que implica el trabajo en horas de la noche, garantizando una mayor equidad en la compensación de los trabajadores que desempeñan sus funciones en estos horarios. Asimismo, el aumento del recargo para el trabajo en domingos y festivos pretende dignificar el esfuerzo de quienes, por la naturaleza de sus labores, deben sacrificar su descanso en estos días de especial importancia social y familiar. La presente iniciativa responde a la necesidad de fortalecer, por congresistas del Partido Liberal, la protección de los derechos laborales y la estabilidad económica de los trabajadores, asegurando que su esfuerzo sea remunerado de manera justa y proporcional.

II. CONTENIDO DE LA LEY.

El artículo primero trata del objeto del proyecto de ley, indicando que se tiene como objetivo la dignificación y protección de los derechos de los trabajadores.  
 El artículo segundo trata de la modificación al artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, aumentando la jornada nocturna que empezaría a correr a partir de las 7:00 pm.  
 El artículo tercero trata de la modificación al artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, aumentando su remuneración con un recargo del cien por ciento (100%).  
 El artículo cuarto trata de la vigencia del proyecto de ley.

III. LUCHAS HISTÓRICAS DEL PARTIDO LIBERAL EN LA DEFENSA DE DERECHOS LABORALES DE LOS COLOMBIANOS.

A lo largo de nuestra historia como nación, ningún partido político ha desempeñado un papel más determinante en la defensa y consolidación de los derechos laborales como el glorioso e histórico Partido Liberal Colombiano. Desde sus orígenes, esta colectividad ha sido la principal promotora de reformas que han garantizado la protección de los trabajadores, la regulación del mercado laboral y la instauración de un sistema de seguridad social en el país, entre muchas otras luchas. A diferencia

de otras fuerzas políticas, el liberalismo ha mantenido una línea doctrinal constante a favor del reconocimiento del trabajo como un pilar fundamental de la justicia social.

Este partido ha desempeñado un papel fundamental en la protección y el desarrollo de los derechos laborales en el país. A continuación, se hace un recuento de solamente algunas de las contribuciones más importantes a la legislación laboral realizadas por sus luchas.

Enrique Olaya Herrera, miembro del partido liberal colombiano, presidente entre el 7 de agosto de 1930 al 7 de agosto de 1934, promulgó la ley 83 de 1931 en la que se le reconoce por primera vez a los trabajadores el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, tal y como se establece en el artículo 1, de la ley en mención, así:

*"Artículo 1°. La ley reconoce a los trabajadores el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc., etc."*

*Se llama sindicato la asociación de trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad, o de profesiones, oficios o especialidades, similares o conexos, constituida exclusivamente para el estudio, desarrollo y defensa de los intereses comunes de su profesión, sin repartición de beneficios."*

Años más tarde, el Acto Legislativo 01 de 1936, bajo el mandato del liberal Alfonso López, se introdujo el trabajo como una obligación social con especial protección estatal, lo que se traduce en el reconocimiento de la intervención del Estado para garantizar mejores condiciones laborales, a continuación, se cita el artículo que funda lo descrito:

*"Artículo 17. El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado."*

Otro ejemplo significativo de este compromiso se evidencia en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, quien, a través de su política laboral, impulsó y fortaleció la organización de sindicatos como parte de su proyecto de modernización del Estado. Como lo señala la autora Oliver Mora Toscano:

*"En general, la segunda república liberal entre 1930 y 1946 respaldó la creación y organización de sindicatos, pero bajo unos parámetros que permitieran su regulación por parte del Estado. El Gobierno que más auspició esta política fue el de Alfonso López Pumarejo" (La Implementación de una Legislación Laboral. Contexto General, p. 5).*

Este respaldo a la sindicalización no solo fortaleció los derechos de los trabajadores, sino que también marcó un hito en la evolución de la legislación laboral en

Colombia. Lo anteriormente expuesto, se ve reflejado en la Ley 6ª de 1945 como una clara evidencia y manifestación de la política laboral impulsada por el Partido Liberal por el entonces presidente Alfonso López Pumarejo, cuyo propósito fundamental fue lograr estabilidad en las relaciones obrero-patronales, promoviendo los sindicatos. Esta norma, resultado de un contexto de reivindicaciones laborales y de la influencia del modelo de Estado intervencionista de la época, estableció un marco normativo que regulaba aspectos clave como la jornada laboral, los contratos de trabajo y la seguridad social.

Hoy en día, la Declaración Ideológica que se encuentra los estatutos del Partido Liberal, contempla que:

*"1. El Partido Liberal Colombiano es el Partido del pueblo, tiene carácter pluralista y constituye una coalición de matices de izquierda democrática, cuya misión consiste en trabajar por resolver los problemas estructurales económicos, sociales, culturales y Políticos, Nacionales y regionales, mediante la intervención del Estado".* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

*"2. El Partido Liberal Colombiano tiene su razón de ser en la promoción del ser humano y la defensa de los derechos fundamentales de las personas, entre otros, el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la libertad, a la salud, al trabajo, a la educación, al desarrollo cultural, a la equidad, incluyendo la de género, a la solidaridad, a la libre asociación y a un desarrollo social sustentado fundamentalmente en la educación y la salud pública. Para el Partido Liberal Colombiano, el Estado y la economía están al servicio de los seres humanos"* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

*"12. El Partido Liberal Colombiano defiende el principio fundamental "tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario", en contraste con las formulaciones neoliberales que promueve el capitalismo salvaje".* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

A pesar de que el Partido Liberal fundamenta su ideología en la defensa constante y decidida del desarrollo progresivo de los derechos laborales en Colombia, esto no implica, por sí mismo, una postura adversa frente a la promoción y fortalecimiento de un tejido empresarial competitivo. Por el contrario, el Partido reconoce a la empresa como la célula fundamental de la productividad y la generación de riqueza en la economía. En este sentido, respalda y promueve un entorno favorable para el desarrollo empresarial, entendido como un pilar esencial para el crecimiento económico y el bienestar social del país.

<sup>1</sup> Reforma a los estatutos del partido liberal colombiano aprobados por la IX convención nacional del partido celebrada los días 31 de octubre y 1 de noviembre de 2024 en el distrito turístico y cultural de Cartagena de indias d. t. y c.

**IV. CAMBIOS EN LAS JORNADAS DIURNAS Y NOCTURNAS EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA A LO LARGO DEL TIEMPO.**

Resulta sugestivo y tentador asumir que la evolución de la legislación laboral sigue invariablemente un camino progresivo, orientado hacia la ampliación de garantías y beneficios para los trabajadores. Sin embargo, esta premisa no se ajusta en su totalidad a la realidad normativa de Colombia. No es un aspecto menor que, desde la entrada en vigencia del Código Sustantivo del Trabajo, la jornada nocturna haya estado sujeta a un recargo del 35 % sobre el valor del trabajo diurno, una disposición que, en su momento, representaba un reconocimiento significativo a las particularidades del trabajo en horarios nocturnos.

No obstante, al contrastar este escenario con la regulación vigente, se evidencia un evidente retroceso en términos de protección laboral. Mientras que en el modelo original del Código el período nocturno se iniciaba a las 6:00 p.m., en la actualidad su inicio ha sido postergado hasta las 9:00 p.m., sin que ello haya implicado un incremento en el recargo salarial. Así, aunque el porcentaje del recargo nocturno se ha mantenido inalterado, el trabajador ha perdido tres horas en las que anteriormente recibía una compensación adicional, lo que revela que, al menos en lo concerniente a la duración de la jornada nocturna y la remuneración por trabajo en domingos y festivos, la legislación laboral colombiana es hoy menos garantista que en la segunda mitad del siglo XX. Obsérvese a continuación la evolución que ha tenido el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo en lo relativo a los horarios de trabajo diurno y nocturno.

En sus inicios, el texto original del Código Sustantivo del Trabajo disponía que tanto la jornada diurna como la jornada nocturna tendrían una duración de doce (12) horas. Esto es, el trabajo diurno era el comprendido entre las 6:00 am y las 6:00 pm, mientras que el trabajo nocturno era el que corría entre las 6:00 pm y las 6:00 am.

*"Decreto 2663 de 1950. Artículo 160. Trabajo Diurno Y Nocturno.*

1. Trabajo diurno es el comprendido entre las seis horas (6 a.m.) y las dieciocho (6 p.m.).
2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p.m.) y las seis (6 a.m.)."

Luego, en el año 2002 mediante la Ley 789, se modificaron las jornadas diurnas y nocturnas. Con esta reforma, el trabajo diurno se entendió como aquél que va desde las 6:00 a.m. hasta las 10:00 p.m. Por lo tanto, el trabajo nocturno se ajustó a aquel comprendido entre las 10:00 p.m. y las 6:00 a.m.

*"Artículo 160. 1. Trabajo ordinario es el que se realiza entre las seis horas (6:00 a.m.) y las veintidós horas (10:00 p.m.).*

2. Trabajo nocturno es el comprendido entre las veintidós horas (10:00 p.m.) y las seis horas (6:00 a.m.)."

A la postre, el artículo 1 de la Ley 1846 de 2017, disposición vigente actualmente, disminuyó en una hora el inicio de la jornada nocturna. El trabajo diurno quedó establecido como aquél que inicia a las 6:00 a.m. y termina a las 9:00 p.m. Por lo tanto, el nocturno es aquél comprendido entre las 9:00 pm y las 6:00 a.m.

*"Artículo 160. Trabajo Ordinario Y Nocturno.*

1. Trabajo diurno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las veintidós horas (9:00 p. m.).
2. Trabajo nocturno es el que se realiza en el periodo comprendido entre las veintidós horas (9:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).

La Corte Constitucional en el año 2004, mediante sentencia C – 038 de Magistrado Ponente Eduardo Montealegre, estudió una demanda de constitucionalidad que se formuló contra varios artículos de la ley 789 de 2002, sustentada esencialmente en la consideración de que las disposiciones de esta norma "disminuyen las garantías laborales y desconocen entonces conquistas históricas de los trabajadores, lo cual vulnera el derecho al trabajo (...)". En esa oportunidad, a pesar de que declaró exequible el artículo 25 de la Ley 789 que modificó los horarios de trabajo diurno y nocturno, realizó la corte las siguientes consideraciones:

En primer lugar, empieza la Corte por reconocer que el artículo 25 acusado se constituye como una regulación menos favorable a los trabajadores que las existentes anteriormente. A pesar de ello, entendió el órgano de cierre constitucional que el problema jurídico versa en determinar si esa constatación del carácter menos favorable de esas regulaciones implica o no su inconstitucionalidad.

*"Un punto aparentemente compartido tanto por quienes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 25, 26, 28 y 30 de la Ley 789 de 2002 como por aquellos intervinientes que defienden su constitucionalidad es que esas disposiciones establecen regulaciones menos favorables a los trabajadores que las existentes anteriormente. Y efectivamente parece ser así. El artículo 25 amplía la jornada diurna, llamada también ordinaria, hasta las 10 PM, mientras que la regulación precedente señalaba que ésta iba únicamente hasta las 6 PM. Esto significa que debido a esta reforma, las personas que laboran entre las 6 PM y las 10 PM no tendrán derecho al recargo por trabajo nocturno de que gozarían con base en la regulación derogada.*

(...)

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 038 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Expediente D-4661.

*La pregunta que surge es si esa constatación del carácter menos favorable de esas regulaciones implica o no su inconstitucionalidad*". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En segundo lugar, puntualizó la Corte que el principio de favorabilidad en materia laboral, previsto en el artículo 53 de la Constitución Política, no tiene tal envergadura que llegue a impedir la modificación a la normatividad existente. Esto es, a pesar de que la regulación resulta menos favorable al trabajador, este principio tiene otro sentido encaminado a establecer un deber a los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda, la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que le sea más favorable (in dubio pro operario)".

*"La Corte explicó entonces que el principio de favorabilidad en materia laboral previsto por el artículo 53 superior no impide la modificación de la normatividad existente, incluso si la nueva regulación resulta menos favorable al trabajador, ya que este principio tiene otro sentido, pues hace referencia al deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda, la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que le sea más favorable (in dubio pro operario)".* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En tercer lugar, el tribunal constitucional, en las consideraciones de su providencia, desarrolló argumentos respecto de otros límites constitucionales como los principios mínimos del trabajo previstos en el bloque de constitucionalidad, el deber de desarrollo progresivo de los derechos sociales y la prohibición prima facie de retrocesos. En este aspecto, señaló varios asuntos que revisten esencial importancia, sobre todo cuando de una iniciativa de reforma laboral como esta se trata:

- (i) **El derecho al trabajo es un derecho social y, por lo tanto, es de desarrollo progresivo.** El Estado de conformidad con los artículos 1 y 25 de la Constitución Política tiene el deber de protegerlo especialmente de manera que su contenido avance o progrese. Argumentó la corte:

*"21- Los principios constitucionales del trabajo y el respeto de los derechos adquiridos no son los únicos que limitan la libertad de configuración del Legislador cuando adelanta una reforma laboral. Existe otra restricción en este campo, que es a primera vista menos obvia, pero que tiene un sustento normativo, doctrinario y jurisprudencial muy claro, y es la siguiente: la Constitución hace del trabajo no sólo un derecho fundamental sino que además éste es un principio y valor del ordenamiento, por lo cual el Estado tiene el deber de protegerlo especialmente (CP arts 1º y 25). Además, el derecho al trabajo es un derecho social, que como tal tiene unos contenidos mínimos, que son de aplicación inmediata y deben ser protegidos*

<sup>3</sup> Ibidem.  
<sup>4</sup> Ibidem.

siempre por el Estado, pero que igualmente es, como todo derecho social, un derecho de desarrollo progresivo<sup>5</sup>. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

- (ii) El desarrollo progresivo que debe tener el derecho al trabajo implica el reconocimiento de prestaciones y protecciones cada vez mayores o superiores. Argumentó la corte:

*"De otro lado, existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones y protecciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había precisado con anterioridad".* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

- (iii) Una vez alcanzado un determinado nivel de protección (en este caso en términos laborales), la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida. Para que esa restricción pueda ser constitucional se tienen que demostrar imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social. Argumentó la corte:

*"Finalmente, y de particular importancia en el presente caso, el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Ahora bien, como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social".*<sup>6</sup>

(...)

<sup>5</sup> Ibidem.  
<sup>6</sup> Ibidem.

25- El anterior análisis permite concluir que las reformas laborales que disminuyen protecciones alcanzadas por los trabajadores son constitucionalmente problemáticas por cuanto pueden afectar el principio de progresividad. Ellas podrían vulnerar la prohibición prima facie de que no existan medidas regresivas en la protección de los derechos sociales. Por ende, la libertad del Legislador al adelantar reformas laborales de este tipo dista de ser plena, pues no sólo (i) no puede desconocer derechos adquiridos sino que además (ii) debe respetar los principios constitucionales del trabajo y (iii) las medidas deben estar justificadas, conforme al principio de proporcionalidad. Esto significa que las autoridades políticas, y en particular el Legislador, deben justificar que esas disminuciones en la protección alcanzada frente a los derechos sociales, como el derecho al trabajo, fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia.

Respecto de lo anterior, saltan a la vista preguntas que no pueden ser esquivadas: ¿Cuál fue la argumentación del legislador en el año 2002 para adelantar una reforma laboral que disminuya una protección alcanzada atentando contra el principio de progresividad de derechos sociales? Por otro lado, ¿Fueron estas modificaciones cuidadosamente estudiadas y justificadas?

Ante estos interrogantes, fueron abordados por los magistrados en las consideraciones de la mencionada Sentencia C - 038 de 2004. En ella, la corte esclareció que las motivaciones del legislador se encaminan a aumentar el empleo, mediante fundamentaciones económicas. Se consideró que "La exposición de motivos, las ponencias y los debates en las cámaras son suficientes para mostrar que la finalidad de las medidas es clara. Estas pretenden aumentar el empleo". Está conclusión a que llegó nuestro órgano de cierre constitucional responde a una revisión del proyecto y exposición de motivos en Gaceta del Congreso No 350 del 21 de agosto de 2002, pp 17 y ss, así como de la lectura de las ponencias de trámite legislativo publicadas en las Gacetas No. 444 de 25 de octubre de 2002, No. 449 de 28 de octubre de 2003, No. 579 de 10 de diciembre de 2002 y No. 575 de 2002.

En el marco de los argumentos esbozados, tanto en la exposición de motivos del proyecto como en las ponencias de trámite legislativo, se infiere con claridad que se trata de normas cuyo objetivo es "apoyar el empleo", promover la "empleabilidad", establecer reformas que "faciliten la contratación de nuevas personas". Se indica en la sentencia que "(...) según la exposición de motivos, podrían crearse 160.000 empleados por año, para un total de 640.000 personas en el cuatrienio". Al margen de lo anterior, reconoció la corte en el fallo que la tesis básica que sustentó esa reforma laboral de 2002 fue la siguiente: "(...) un componente importante del

desempleo está ligado a la rigidez del mercado laboral colombiano, que impiden un ajuste flexible entre la oferta y demanda de trabajo". Por ello, se concluye en la sentencia que la finalidad de las normas acusadas de promover el empleo y el crecimiento económico es claramente constitucional.

A pesar de que los artículos acusados de la norma fueron declarados exequibles bajo las premisas enunciadas, la sentencia tuvo tres (3) salvamentos de voto de vital contenido. En primer lugar, el salvamento y aclaración de voto del magistrado Alfredo Beltrán Sierra, indicó:

*"Analizadas las normas en cuestión resulta prima facie que ellas quebrantan la Constitución Política. Se parte para dictarlas de la consideración del trabajo como una mercancía, y, por ello, tanto en la exposición de motivos que acompañó el Gobierno al proyecto de ley respectivo como en la discusión correspondiente, se expresó una y otra vez que las normas contenidas en los artículos 25, 26, 28, 30 y 51 de lo que hoy es la Ley 789 de 2002, se consideraban importantes para disminuir los costos de los empleadores. Es decir, que los derechos de los trabajadores se estiman como factor de encarecimiento de la producción y, por ello, se hacía imprescindible la reforma de la legislación laboral para que el trabajo diurno se extienda de ahora en adelante por virtud de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, al período comprendido entre las 6 de la mañana y las 10 de la noche, pese a que la evidencia indica que por lo menos las cuatro últimas horas no son diurnas, sino nocturnas. Aquí, para disminuir los denominados "costos laborales", se decidió que la ley sea el instrumento para disminuir la noche parcialmente. Así, aumentan las ganancias de unos a costa del trabajo mal remunerado de los otros. Pero ello poco importa. Más, como a la Constitución no se le pueden hacer esquinces, es claro para el suscrito magistrado que de esa manera se vulneró sin lugar a dudas la Constitución Política.* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

A su vez, el salvamento de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería reveló que:

*"1. Con este fallo se desmonta el Estado social de derecho. El Estado social de derecho se caracteriza por tener una organización del trabajo, dirigido a tutelar los derechos de los trabajadores y mitigar su estado de inferioridad ante los patronos. El Estado social de derecho busca hacer efectivos los derechos económicos y sociales de la clase obrera, por los que la clase obrera ha luchado desde su nacimiento: El derecho al descanso, a un salario digno para él y su familia, a la seguridad social, al trabajo, a la salud, a la huelga, a la educación, a la vivienda, a las pensiones de jubilación, invalidez, muerte, etc.*

(...)

*3. El propio legislador confiesa en este caso (artículo 45 parágrafo) que no sabe si logre el fin propuesto ni si el medio utilizado es adecuado y necesario. Desde el punto de vista del control de constitucionalidad, cuando el fin no es claro que se logre y el medio utilizado no es idóneo ni necesario (ya que existen otros medios para*

*lograr el fin con menos lesión del derecho al trabajo), la norma debe ser declarada inconstitucional. Esta ley confiesa que no sabe si los trabajadores obtengan algún beneficio: sin embargo es claro que con estas disposiciones los trabajadores obtienen un perjuicio inmediato y los patronos un beneficio inmediato. Siendo en nuestro sistema constitucional el trabajo un valor, un principio y un derecho fundamental, en su protección no puede retrocederse sino que debe avanzarse permanentemente. Las normas acusadas son consecuencia del neoliberalismo y de las políticas que persiguen acabar con las conquistas laborales en donde es el trabajador el que siempre tiene que hacer el esfuerzo y no el capitalista.* (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

De igual forma, el salvamento de voto del Magistrado Jaime Córdoba Triviño fue tajante e incisivo

*"2. Por su parte, en la Sentencia C-038 de 2004 se resolvió en el numeral cuarto lo siguiente:*

*"Cuarto. Declarar EXEQUIBLES, pero únicamente por los cargos estudiados, los artículos 25, 26, 28, 30 y 51 de la Ley 789 de 2002."*

*El fundamento de esa decisión se orienta a justificar la necesidad de implementar medidas regresivas en materia de protección laboral al considerar relevante disminuir los costos de los empleadores, entre otras, introduciendo modificaciones en la ampliación del trabajo diurno, la disminución de la remuneración al trabajo dominical y de la indemnización por terminación del contrato de trabajo sin justa causa, la exclusión del contrato de aprendizaje como una modalidad del contrato de trabajo y la autorización a una jornada laboral flexible.*

*Así, en el entender de la mayoría con esas medidas, se pretende promover el empleo y el crecimiento económico del Estado, fines que si bien son claramente constitucionales, no pueden confundirse con la necesaria justificación que deben tener las medidas adoptadas para lograr esos fines.*

*En el presente caso, la decisión de la Corte confundió la finalidad de brindar un mayor empleo con la justificación de las medidas adoptadas para ese fin, puesto que éstas no fueron confrontadas con los valores, principios y derechos consagrados en la Constitución, ya que de haberlo sido, habría generado la inexecutable de las normas acusadas.*

*A mi juicio, la mera existencia de motivos para implementar las medidas de carácter regresivo cuestionadas en la demanda de inconstitucionalidad, no podían configurar una justificación constitucionalmente válida que permitieran realizar un juicio de proporcionalidad, como en efecto ocurrió, y mucho menos cuando las normas acusadas someten al trabajador a situaciones de indignidad laboral.*

*En síntesis, ante la ausencia de justificación en los motivos que dieron origen a las medidas regresivas adoptadas por el legislador y que fueron avaladas por la mayoría de esta Corporación, salvo mi voto. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

Desde la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002, han pasado aproximadamente 22 años, en los cuales se ha evidenciado que los resultados de la ley no fueron los esperados. En otras palabras, los argumentos económicos expuestos en su momento para sustentar el retroceso legislativo de garantía a derechos laborales fueron artificiales. La Universidad Externado<sup>7</sup> de Colombia al realizar un estudio de los efectos de la Ley 789 de 2002 señaló que:

*"Así que, detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año-año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo".*

La intención de la norma fue loable: impulsar la empleabilidad y dinamizar el mercado laboral. Sin embargo, el resultado no fue el esperado. En lugar de generar una expansión significativa del empleo, la flexibilización laboral terminó precarizando las condiciones de los trabajadores. La ampliación de la jornada nocturna retrasó el inicio de los recargos, reduciendo los ingresos de miles de empleados que dependían de estas compensaciones para mantener su nivel de vida. Lo que se presentó como una estrategia para fortalecer la economía terminó afectando directamente el bienestar de quienes sostienen el aparato productivo.

Más que un equilibrio entre competitividad y derechos laborales, esta reforma consolidó un modelo donde la carga del ajuste recayó sobre los trabajadores, mientras los grandes empleadores obtuvieron beneficios en reducción de costos sin traducirse en estabilidad laboral o crecimiento sostenido del empleo. La evidencia empírica, como el estudio de la Universidad Externado, demuestra que las expectativas generadas fueron sobredimensionadas y que el discurso económico que la sustentó carecía de verdadero respaldo en la realidad del país.

En el fondo, esta flexibilización injustificada de los derechos laborales fortaleció una visión empresarial en la que recortar garantías se convierte en la respuesta predilecta a los problemas del mercado laboral, cuando en realidad el desafío está en construir políticas públicas que fomenten empleo digno y estable. La gran lección que deja la Ley 789 de 2002 es clara: sacrificar la protección de los trabajadores nunca será la solución a los problemas estructurales del empleo.

<sup>7</sup> Universidad Externado de Colombia. Mitos y realidades de la Reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 dos años después. Cuadernos de Trabajo 6. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Pág. 19.

**V. CAMBIOS EN LA REMUNERACIÓN DEL TRABAJO DOMINICAL Y FESTIVO EN LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA A LO LARGO DEL TIEMPO.**

Similar a lo sucedido con el injusto aumento de la jornada nocturna del artículo 160 del C.S.T, explicado en el acápite inmediatamente anterior, la remuneración del trabajo dominical y festivo actualmente es menos garantista que a mediados del siglo pasado. La primera redacción que tuvo el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, en el Decreto Ley 2663 de 1950, ordenaba que:

*"Decreto Ley 2663 de 1950. Artículo 179. Remuneración. La retribución del Trabajo en domingo o días de fiesta de que trata este Título se fija de acuerdo con las siguientes reglas:*

- 1a. Si el trabajador labora la jornada completa, se le paga salario doble.*
- 2a. Si labora parte de la jornada, se le paga doblada la parte proporcional del salario.*
- 3a. Si con el descanso dominical remunerado coincide una fecha que la ley señale también como de descanso remunerado, el trabajador solo tiene derecho a remuneración doble si trabaja".*

Posteriormente, mediante el Decreto 2351 de 4 de septiembre de 1965 "Por el cual se hacen reformas al Código Sustantivo del Trabajo", sin modificar específicamente el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, se ordenó en el artículo 12 que el recargo por trabajo domingo o días de fiestas sería del cien por ciento (100%) sobre el salario ordinario:

- "Artículo 12.*
- 1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio del salario ordinario a que tengan derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.*
  - 2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado solo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior".*

Años más tarde, la ley 50 de 1990 en su artículo 29 modificó nuevamente el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo. Sin embargo, el recargo para remunerar el trabajo en domingos o día de fiesta permaneció en el cien por ciento (100%) sobre el salario ordinario:

*"Ley 50 de 1990. El artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 12 del Decreto-ley 2351 de 1965, quedará así:*

*Artículo 179. Remuneración. 1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tengan derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.*

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

*3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el artículo 20 literal c) de esta ley". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

A la postre, el artículo 26 de la ley 789 de 2002, realizó la última modificación con que cuenta el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo. En ella, además de reducir la jornada nocturna como lo mostramos anteriormente, también redujo en un veinticinco por ciento (25%) el recargo por trabajar un domingo o festivos:

*"Artículo 179. Trabajo Dominical Y Festivo.*

- 1. El trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas.*
- 2. Si con el domingo coincide otro día de descanso remunerado solo tendrá derecho el trabajador, si trabaja, al recargo establecido en el numeral anterior.*
- 3. Se exceptúa el caso de la jornada de treinta y seis (36) horas semanales previstas en el artículo 20 literal c) de la Ley 50 de 1990.*

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

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

*Las disposiciones contenidas en los artículos 25 y 26 se aplicarán en su aplicación frente a los contratos celebrados antes de la vigencia de la presente ley hasta el 1o. de abril del año 2003.*

*Parágrafo 2o. Se entiende que el trabajo dominical es ocasional cuando el trabajador labora hasta dos domingos durante el mes calendario. Se entiende que el trabajo dominical es habitual cuando el trabajador labore tres o más domingos durante el mes calendario". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

**VI. SEGÚN CIFRAS DE LA OIT, COLOMBIA ES UNO DE LOS PAÍSES CON MAYOR PROMEDIO DE HORAS SEMANALES POR PERSONA EMPLEADA.**

La Organización Mundial del Trabajo (OIT), en sus bases de datos reporta información relacionada con el promedio del tiempo trabajado en exceso. Este Organismo especializado de las Naciones Unidas, sintetiza información promediada por cada país relacionada con:

- a. Promedio de horas semanales por persona empleada.
- b. Porcentaje de personas empleadas que trabajan 40 o más horas por semana.

Puntualmente se indica la OIT que:

*"El tiempo de trabajo adecuado es una parte crucial del trabajo decente. Representa un elemento clave de las condiciones de trabajo y tiene un gran impacto en los ingresos, el bienestar y las condiciones de vida de los trabajadores.*

*Algunos de los principales retos en materia de tiempo de trabajo han persistido desde los albores de la era industrial: las horas de trabajo excesivas y la necesidad de proteger la salud y la seguridad de los trabajadores limitando las horas de trabajo y proporcionando periodos adecuados de descanso y recuperación, incluidos el descanso semanal y las vacaciones anuales pagadas, que están consagrados en las normas internacionales del trabajo".*

Una vez revisado el promedio de horas semanales por persona empleada en las bases de datos de la OIT, se encuentra que de todos los países de América del Norte y de América del Sur, **Colombia reporta el MAYOR promedio de horas semanales por personas empleadas.** Lastimosamente, nuestro país reporta un promedio de 44.2 horas semanales por persona empleada y un porcentaje de 23% de personas empleadas que trabajan 49 o más horas por semana.

Obsérvese el reporte de todos los países de América del Sur y América del Norte, que reportan cifras en la OIT:

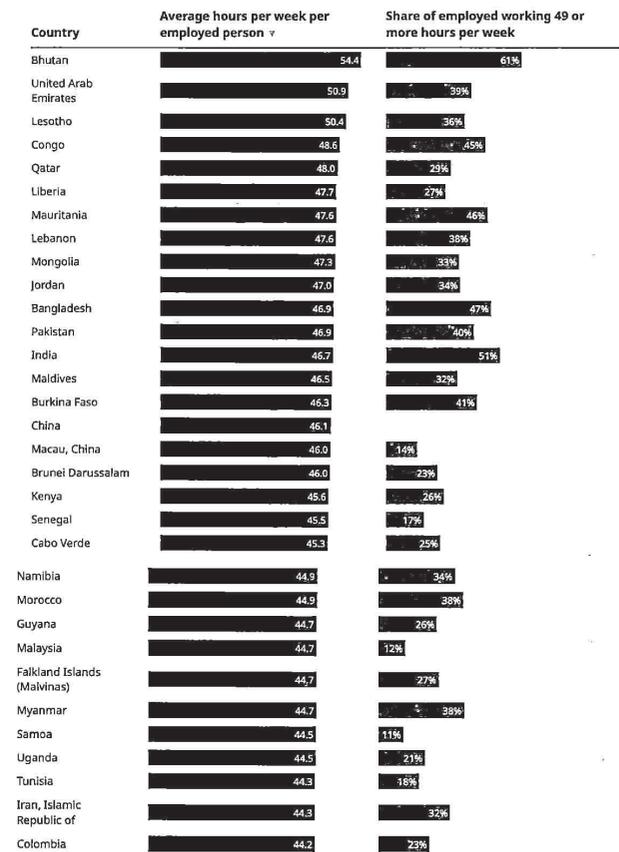
PAÍS	PROMEDIO de horas semanales por persona empleada.	PORCENTAJE de personas empleadas que trabajan 49 o más horas por semana.
Colombia	44.2	23%
México	43.7	28%
Honduras	43.6	29%
El Salvador	43.2	29%
Perú	43.1	32%

<sup>8</sup> Organización Mundial del Trabajo. (OIT). <https://ilostat.ilo.org/es/topics/working-time/>

País	Average hours per week per employed person	Share of employed working 49 or more hours per week
Jamaica	42.7	21%
Costa Rica	42.5	22%
Haití	42.0	25%
Cuba	41.0	3%
República Dominicana	40.8	17%
Chile	40.4	10%
Aruba	39.4	No reporta.
Brasil	39.0	11%
Venezuela	38.7	6%
Ecuador	38.4	23%
Bolivia	38.0	22%
Uruguay	37.3	9%
Argentina	37.0	16%
Curaçao	36.6	5%
Nicaragua	36.5	19%
Panamá	36.2	9%

Fuente: Organización Mundial del Trabajo (OIT). ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/es/topics/working-time/>

Ahora bien, respecto del total de 160 países que reportan cifras en la OIT, Colombia en la actualidad ocupa el puesto 32 como el peor país en promedio de horas semanales por persona empleada. Los 32 países que reportan aún peores cifras que Colombia son los siguientes, que serán ordenados de manera jerárquica a continuación: Bhutan, United Arab Emirates, Lesotho, Congo, Qatar, Liberia, Mauritania, Lebanon, Mongolia, Jordan, Bangladesh, Pakistan, India, Maldives, Burkina Faso, China, Macau China, Brunei Darussalam, Kenya, Senegal, Cabo Verde, Namibia, Morocco, Guyana, Malaysia, Falkland Islands (Malvinas), Myanmar, Samoa, Uganda, Tunisia, Iran y, luego Colombia.



Fuente: <https://ilostat.ilo.org/es/topics/working-time/>

**VII. IMPLICACIONES EN LA SALUD DEL TRABAJO NOCTURNO.**

El trabajo nocturno representa un desafío significativo para la salud y el bienestar de los trabajadores pues altera los ritmos biológicos naturales. La exposición prolongada a horarios nocturnos interfiere con el descanso adecuado, lo que a la larga deriva en problemas físicos y psicológicos. Diversos son los autores y especialistas que han analizado las consecuencias del trabajo nocturno, especialmente en lo que respecta a sus efectos en la salud, social e incluso familiar. A continuación, se expondrán importantes posturas doctrinales y análisis especializados sobre este tema:

Se ha demostrado que la alteración del ciclo de sueño tiene consecuencias negativas para la salud. Como lo señala el estudio de Sergio Ávila Darcia.

*“Los efectos negativos del turno de noche sobre la salud de las personas se dan a distintos niveles. Por una parte se ve alterado el equilibrio biológico, tanto por el desfase de los ritmos corporales como por los cambios en los hábitos alimentarios. También se dan perturbaciones en la vida familiar y social. A largo plazo, la falta de sueño causa incapacidad laboral y jubilación temprana. Por otra parte, el sueño interrumpido aumenta el riesgo de mortalidad por cualquier causa en hombres. En referencia a la mortalidad por causas específicas, personas con perturbaciones graves del sueño se puede asociar con una mayor riesgo de suicidio, incluso mayor que la de síntomas depresivos.”<sup>9</sup>*

Lo anterior pone en evidencia la importancia de adoptar medidas que minimicen el impacto del trabajo nocturno en la salud de los empleados, considerando que sus efectos negativos se manifiestan en distintos niveles.

Por otra parte, y desde una perspectiva sindical, el trabajo nocturno ha sido ampliamente cuestionado debido a sus efectos adversos en la salud, la vida familiar y las condiciones sociales de los trabajadores. Diversas organizaciones han manifestado su preocupación por las implicaciones que conlleva la labor en horarios nocturnos, enfatizando la necesidad de regulaciones que protejan el bienestar de quienes desempeñan sus funciones en estas condiciones. En este sentido:

*“la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, así como la Confederación de Sindicatos de la República Federal Alemana, consideran el trabajo*

<sup>9</sup> Implicaciones Del Trabajo Nocturno y/o Trabajo Por Turnos Sobre La Salud Medicina Legal De Costa Rica - Edición Virtual, Marzo de 2016.

*nocturno como “perjudicial para la salud y vida familiar; presentando graves desventajas sociales para el trabajador y su familia”<sup>10</sup>*

Esta postura refleja la creciente preocupación por los efectos negativos de la nocturnidad laboral y sustenta la necesidad de medidas que compensen el impacto que genera para la salud y la vida familiar de las personas que se exponen en la jornada laboral nocturna.

En suma, la flexibilización laboral ha impuesto turnos nocturnos que alteran el ritmo biológico humano, dificultando la adaptación y afectando la salud, la calidad de vida y el bienestar social de los trabajadores.

*“Parte de estas modificaciones de flexibilización corresponde a los horarios de trabajo, incluyendo turnos nocturnos, los cuales sean permanentes o no, son una condición inexcusable para millones de trabajadores en el mundo. Esto puede impactar la capacidad para adaptarse de manera eficaz a las exigencias físicas, psicológicas y sociales que conllevan trabajar en la noche, debido a que el ser humano posee un reloj interno, que se encuentra en sincronía con el ritmo ambiental de luz-oscuridad. Por tanto, cuando se trabaja de noche, el sistema circadiano presenta dificultades para adaptarse de manera rápida al nuevo horario, lo que genera una desincronía entre los sistemas fisiológicos internos y las exigencias horarias externas, que en conjunto con la falta de sueño suelen ser responsables de problemas de salud, pobre calidad de vida y deterioro social en los trabajadores.”<sup>11</sup>*

El trabajo nocturno conlleva riesgos invisibles que no pueden ser ignorados, afectando la salud física, mental y social de los trabajadores. Miguel Torres y Viviana Useche líderes del sistema de gestión y psicóloga de Quirón prevención Colombia, en su publicación *El trabajo por turnos y su impacto en la salud del trabajador*, destacan cómo estos efectos pueden deteriorar la calidad de vida y el bienestar laboral, evidenciando la necesidad de medidas que protejan a quienes desempeñan sus funciones en horarios nocturnos.

*“Por otra parte, aquellos trabajadores que están expuestos a turnos en horario nocturno pueden aumentar el consumo de café, tabaco y sustancias excitantes para el sistema nervioso central que les permita hacer frente a las horas de mayor cansancio y baja productividad, lo cual puede desencadenar problemas de salud física.”*

<sup>10</sup> Análisis de los efectos de la nocturnidad laboral permanente y de la rotación de turnos en el bienestar, la satisfacción familiar y el rendimiento perceptivo-visual de los trabajadores. *Pag.31*

<sup>11</sup> Ramirez-Elizondo, Noé, Paravic-Klijn, Tatiana, & Valenzuela-Suazo, Sandra. (2013). *Riesgo de los turnos nocturnos en la salud integral del profesional de enfermería. Index de Enfermería*, 22(3), 152-155

Por otra parte, el trabajo nocturno no solo impacta la salud física de los trabajadores, sino que también genera profundas repercusiones en su vida social y familiar. La dificultad para armonizar sus horarios con los de la sociedad puede derivar en conflictos personales y un deterioro en la calidad de vida. Al respecto, se ha señalado que:

*“Desde un punto de vista psicosocial, el trabajo por turnos, y especialmente el nocturno, provoca una alteración en el ámbito familiar y social. Estos trabajadores constituyen una minoría y, por lo tanto, se ven forzados a ajustar su horario al del resto de la sociedad. Todo ello, puede ser una fuente importante de conflictos (problemas en la relación de pareja, escaso contacto con los hijos, incompatibilidad de horarios con los amigos o problemas para disfrutar del tiempo libre, entre otros). Se produce, en definitiva, una disminución de la calidad de vida”<sup>42</sup>*

El trabajo nocturno representa un desafío tanto para la salud como para la estabilidad social y económica de los trabajadores. Es fundamental que las compensaciones económicas sean acordes con las exigencias que impone el horario nocturno. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido que este tipo de trabajo “el nocturno” debe ser remunerado de manera diferenciada para mitigar sus efectos adversos y garantizar condiciones más justas para quienes desempeñan sus funciones en la noche. En este sentido, la Recomendación sobre el Trabajo Nocturno de 1990 (núm. 178), en su Artículo 8, señala que:

*“El trabajo nocturno debería generalmente dar lugar a compensaciones pecuniarias apropiadas”<sup>43</sup>*

De acuerdo con lo señalado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la modificación de la jornada nocturna responde a la necesidad de garantizar condiciones más justas con compensaciones pecuniarias apropiadas para los trabajadores que desempeñan sus labores en este horario.

En conclusión, y de acuerdo a los estudios anteriormente señalados la modificación que se propone en el presente proyecto de ley respecto de la jornada nocturna para que inicie a las 7:00 p.m. y finalice a las 6:00 a.m. del día siguiente, junto con un aumento en el recargo, es una medida necesaria para garantizar condiciones laborales más justas, equitativas y progresivas. En suma, esta propuesta responde a las recomendaciones internacionales en materia de trabajo nocturno y busca compensar de manera adecuada los efectos adversos que implica laborar en horarios que alteran el ritmo biológico, afectan la salud y limitan la vida social y

<sup>42</sup> Javier Fernández - Montalvo y Eva Pinol horario laboral y salud; consecuencias psicológicas de los turnos de trabajo universidad pública de navarra, Pag. 214.  
<sup>43</sup> [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:6:NO:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312516](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:12100:6:NO:P12100_INSTRUMENT_ID:312516)

familiar de los trabajadores. Además, al mejorar la remuneración por trabajo nocturno, se reconoce el esfuerzo adicional que este exige y se contribuye a compensar los riesgos laborales y el desgaste físico y mental de los trabajadores. La implementación de esta propuesta fortalecería la protección de los derechos laborales, alineando la legislación con principios de justicia social y bienestar para la población trabajadora del país.

**VIII. EL PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO RECONOCE LA IMPORTANCIA DEL TEJIDO EMPRESARIAL COLOMBIANO JUNTO AL PROGRESO DE LOS DERECHOS LABORALES.**

**El Partido Liberal, con su histórica vocación de justicia social y desarrollo económico, reconoce en el tejido empresarial colombiano el motor vibrante que impulsa el progreso y la prosperidad de la nación.** Las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas son el alma de la economía, generadoras de empleo y transformadoras de oportunidades. Cada una, desde su escala y capacidad, contribuye a la construcción de un país más competitivo y equitativo.

En este sentido, la propuesta del Partido Liberal de ampliar la jornada nocturna y mejorar el recargo por trabajo en dominicales y festivos es un reflejo de su compromiso con un crecimiento económico balanceado y con la dignificación del trabajador colombiano. **Esta iniciativa no solo reconoce la importancia de las empresas en la generación de riqueza, sino que también reafirma el valor del trabajo como pilar fundamental del desarrollo humano. Así, el país avanza hacia un modelo donde la productividad y la justicia social caminan de la mano, asegurando que el crecimiento no sea a costa del sacrificio de quienes, con su esfuerzo incansable, sostienen la economía nacional.**

Ahora bien, esta iniciativa legislativa se construye y edifica teniendo de presente la estructura de nuestro actual tejido empresarial. De conformidad con el Decreto 957 de 2019, a partir de 2020 el tamaño de las empresas se define exclusivamente a partir de los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa. Además, fue expreso el Decreto en disponer que el nivel de ingresos por actividades ordinarias anuales con base en el cual se determina el tamaño empresarial variará dependiendo del sector económico en el cual la empresa desarrolle su actividad<sup>44</sup>.

De conformidad con lo anterior, los rangos establecidos para cada sector (manufacturero, comercio y servicios con la Clasificación de las Actividades Económicas -CIIU Revisión 4.) son los siguientes:

**1. Para el sector manufacturero:**

<sup>44</sup> Decreto 957 de 2019. Artículo 2.2.1.13.2.1. “Criterio para la clasificación del tamaño empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se tendrá como criterio exclusivo los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa. El nivel de ingresos por actividades ordinarias anuales con base en el cual se determina el tamaño empresarial variará dependiendo del sector económico en el cual la empresa desarrolle su actividad”.

**-Microempresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a veintitrés mil quinientos sesenta y tres Unidades de Valor Tributario (23.563 UVT).

**-Pequeña Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a veintitrés mil quinientos sesenta y tres Unidades de Valor Tributario (23.563 UVT) e inferiores o iguales a doscientos cuatro mil novecientos noventa y cinco Unidades de Valor Tributario (204.995 UVT).

**-Mediana Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a doscientos cuatro mil novecientos noventa y cinco Unidades de Valor Tributario (204.995 UVT) e inferiores o iguales a un millón setecientos treinta y mil quinientos sesenta y cinco Unidades de Valor Tributario (1'736.565 UVT).

**2. Para el sector servicios:**

**-Microempresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT).

**-Pequeña Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a treinta y dos mil novecientos ochenta y ocho Unidades de Valor Tributario (32.988 UVT) e inferiores o iguales a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y uno Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT).

**-Mediana Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a ciento treinta y un mil novecientos cincuenta y un Unidades de Valor Tributario (131.951 UVT) e inferiores o iguales a cuatrocientos ochenta y tres mil treinta y cuatro Unidades de Valor Tributario (483.034 UVT).

**3. Para el sector de comercio:**

**-Microempresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean inferiores o iguales a cuarenta y cuatro mil setecientos sesenta y nueve Unidades de Valor Tributario (44.769 UVT).

**-Pequeña Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a cuarenta y cuatro mil setecientos sesenta y nueve Unidades de Valor Tributario (44.769 UVT) e inferiores o iguales a cuatrocientos treinta y un mil ciento noventa y seis Unidades de Valor Tributario (431.196 UVT).

**-Mediana Empresa.** Aquella cuyos ingresos por actividades ordinarias anuales sean superiores a cuatrocientos treinta y un mil ciento noventa y seis Unidades de Valor Tributario (431.196 UVT) e inferiores o iguales a dos millones ciento sesenta mil seiscientos noventa y dos Unidades de Valor Tributario (2'160.692 UVT).

Se considera gran empresa aquella que tiene ingresos por actividades ordinarias anuales mayores al rango superior de las medianas empresas, en cada uno de los

sectores económicos descritos anteriormente.

Por otro lado, para aquella empresa cuya actividad principal no corresponda exclusivamente a uno de los anteriores sectores, los rangos a aplicar serán aquellos previstos para el sector manufacturero<sup>45</sup>. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Valga la pena recordar que, antes de la entrada en vigencia del Decreto 957 de 2019, el tamaño de las empresas era determinado por la Ley 905 de 2004 de la siguiente forma:

- **Microempresa.** Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- **Pequeña Empresa.** Activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- **Mediana Empresa.** Activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- **Gran empresa.** Aquella que tiene activos totales mayores al rango superior de las medianas empresas.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reconoce que, de conformidad con la información del Registro Único Empresarial y Social de Confecámaras, para el 31 de enero de 2023 existían 1.772.057 empresas. Una vez revisado el nivel de activos de cada una de esas empresas se encuentra que existen 6.556 grandes empresas, 22.854 medianas empresas, 95.447 pequeñas empresas y 1.647.200 microempresas.

Ahora bien, al clasificar estas empresas por sectores económicos, encontró el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:

<sup>45</sup> Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Radicado No. 2-2023-005481 de 02 de marzo de 2023. Respuesta a Solicitud de Información.

Tabla 1. Empresas activas al 31 de enero de 2023 por sector y tamaño

Sector	Tamaño	Número de empresas
Servicios	Grande	1.814
	Mediana	1.793
	Pequeña	16.799
	Microempresa	701.591
	Total	726.337
Comercio	Grande	190
	Mediana	1.025
	Pequeña	18.447
	Microempresa	700.274
	Total	722.596
Manufactura	Grande	712
	Mediana	1.430
	Pequeña	5.700
	Microempresa	175.141
	Total	187.883
Construcción	Grande	213
	Mediana	1.477
	Pequeña	7.775
	Microempresa	75.845
	Total	85.411
Agricultura, ganadería y caza	Grande	59
	Mediana	615
	Pequeña	1.122

Microempresa	31.367	
Total	35.319	
Grande	81	
Mediana	216	
Pequeña	631	
Microempresa	13.489	
Total	14.417	
Total general		177.097

Fuente: IJMES/Contraloría. Cálculo: OEF/2023

**IX. JORNADA NOCTURNA EN OTROS PAÍSES Y SU EFECTO.**

Revisado el derecho comparado de países que presentan condiciones similares a Colombia, se encuentra que, en Ecuador, de conformidad con el Código del Trabajo (Codificación 2005-017), el trabajo diurno corre entre las 6 a.m. y las 7 p.m., y el trabajo nocturno corre entre las 7 p.m. y las 6 a.m., con un recargo del 25%. En ambos casos, la jornada máxima es de 8 horas diarias. A su vez, en México, de conformidad con la Ley Federal del Trabajo de 1970, el trabajo diurno corre entre las

6 a.m. y las 8 p.m. Para el trabajo diurno la jornada máxima es de 8 horas. Por otro lado, el nocturno corre desde las 8 p.m. hasta las 6 a.m. Para el trabajo nocturno la jornada máxima es de 7 horas. Sin embargo, no se establece recargo por trabajo nocturno. Por lo tanto, no es novedoso en nuestro continente legislaciones con disposiciones laborales similares a las que condensa este proyecto de ley.

Por otro lado, vale la pena decir que, a lo largo de la jornada laboral el rendimiento de un trabajador no se mantiene constante, sino que sigue un patrón predecible. Al inicio, existe un periodo de precalentamiento, durante el cual el trabajador aún no alcanza su máximo desempeño. Con el paso de las horas, la productividad aumenta progresivamente hasta llegar a un pico de rendimiento a mitad de la jornada. Sin embargo, a partir de este punto, el efecto de la fatiga comienza a notarse, provocando una disminución gradual en la eficiencia y en la capacidad de mantener el ritmo de trabajo.

Este descenso del rendimiento se acentúa aún más en las horas de la noche, cuando el cansancio acumulado del día se hace más evidente. Si la jornada nocturna comienza a las 9:00 p.m., no se está reconociendo que el desgaste laboral ya ha comenzado a impactar a los trabajadores desde antes de esa hora. A las 7:00 p.m., el agotamiento ya influye en el desempeño, dificultando mantener el mismo nivel de producción que en horas previas.

Por esta razón, establecer el inicio de la jornada nocturna a partir de las 7:00 p.m. permitiría reconocer con mayor precisión el impacto de la fatiga en el trabajo, asegurando que la remuneración refleje mejor el esfuerzo adicional que implica laborar en condiciones de rendimiento decreciente.

Según la Universidad Complutense de Madrid:

*"Existe un periodo de precalentamiento durante las primeras horas de la jornada laboral hasta alcanzar el rendimiento máximo a media jornada. A medida de este momento los efectos de la fatiga provocan un descenso del rendimiento a medida que transcurre la jornada laboral"*<sup>16</sup>.

En conclusión, la productividad laboral sigue un ciclo en el que, tras un periodo de precalentamiento, se alcanza un rendimiento máximo a media jornada, seguido de un descenso progresivo debido a la fatiga, tal como lo señala la Universidad Complutense de Madrid. Este efecto se intensifica en las horas de la noche, cuando el agotamiento acumulado afecta el desempeño del trabajador. Por ello, reconocer la jornada nocturna a partir de las 8:00 p.m. es una medida necesaria para reflejar de manera justa el esfuerzo adicional que implica laborar en condiciones de menor rendimiento.

<sup>16</sup> Fatiga laboral: conceptos y prevención, Universidad Complutense de Madrid

**X. IMPACTO FISCAL.**

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-315 de 2008 ha indicado:

*"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas.*

*El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.*

*Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.*

*El artículo 72 de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo.*

Además, se menciona en la sentencia que:

*"Así, pues, el mencionado art. 7º de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

(...)

*Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso."*

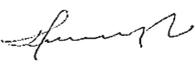
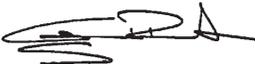
Adicionalmente teniendo en cuenta que en los antecedentes se evidenció que en la ponencia de la Honorable Senadora Norma Hurtado al Proyecto del Gobierno se excluye a los trabajadores oficiales del ámbito de aplicación, con la finalidad de no generar un impacto a las finanzas públicas en medio de la actual situación fiscal, se retoma parcialmente esa consideración en el artículo 6, reconociendo que si bien el régimen de los trabajadores oficiales parte del CST se justifica que la aplicación del aumento de los recargos y limitación de la jornada diurna se apliquen a las nuevas relaciones laborales de trabajadores oficiales y que las actuales se sigan rigiendo por la normatividad vigente.

**XI. POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS.**

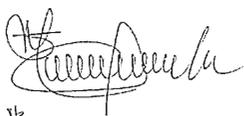
Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

Cordialmente,

 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN</b> Senador de la República	 <b>FABIO RAUL AMIN SALEME</b> Senador de la República	<b>JAIME DURAN BARRERA</b> Senador de la República	<b>SILVIO JOSE CARRASQUILLA</b> Representante a la Cámara
 <b>WILMER YESID GUERRERO</b> Representante a la Cámara	 <b>CARLOS FELIPE QUINTERO</b> Representante a la Cámara	 <b>CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO</b> Senador de la República	 <b>DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara
 <b>JHON JAIRO ROLDAN A.</b> Senador de la República	 <b>KARINA ESPINOSA OLIVER</b> Senador de la República	 <b>CLAUDIA MARÍA PÉREZ GIRALDO</b> Senador de la República	 <b>ÁLVARO LEONEL RUEDA C</b> Representante a la Cámara
 <b>LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ</b> Senador de la República	 <b>CARLOS ADOLFO ARDILA E.</b> Representante a la Cámara	 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRIA</b> Senador de la República	 <b>JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN</b> Representante a la Cámara
 	 	 <b>JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara	 <b>HECTOR DAVID CHAPARRO</b> Representante a la Cámara
 	 	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b>	 <b>GERMAN ROGELIO ROZO ANIS</b>

Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó <b>JOHANY C. ALBERTO PALACIOS</b> Representante a la Cámara
 <b>ELIZABETH JAY-PANG DIAZ</b> Representante a la Cámara	 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA</b> Representante a la Cámara
 <b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA</b> Representante a la Cámara	 <b>ALVARO MONEDERO</b> Representante a la Cámara

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
 El día 03 del mes ABRIL del año 2025  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 424 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: HS. Alejandro Carlos Chacón, Fabio Amin, Jhon  
Jairo Roldán, Karina Espinosa, Laura Fortich y Jhon  
Compendio

  
 SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 04 de abril de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.424/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE AUMENTA LA JORNADA NOCTURNA, LA REMUNERACIÓN DEL TRABAJO DOMINICAL Y FESTIVO, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO, FABIO RAÚL AMIN SALEME, JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO, KARINA ESPINOSA OLIVER, LAURA ESTHER FORTICH SANCHEZ, JAIME ENRIQUE DURÁN BARRERA, CLAUDIA MARIA PÉREZ GIRALDO, JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SANCHEZ, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ; y los Honorables Representantes WILMER YESID GUERRERO, CARLOS FELIPE QUINTERO, CARLOS ADOLFO ARDILA, SILVIO JOSE CARRASQUILLA, DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO, ALVARO LEONEL RUEDA, JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN, JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT, HECTOR DAVID CHAPARRO, HUGO ALFONSO ARCHILA SUAREZ, GERMAN ROGELIO ROZO ANIS, KELYN JOHANA GONZÁLEZ, JOHANY ALBERTO PALACIOS, ELIZABETH JAY-PANG DIAZ, MONICA KARINA BOCANEGRA, OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA, ALVARO MONEDERO RIVERA, LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 04 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
EFRAÍN CEPEDA SÁRABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña-Jefede-Leyes

# CARTA DE ADHESIÓN

## CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 424 DE 2025 SENADO

### HONORABLE REPRESENTANTE LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN

*por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones.*

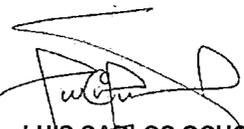
Bogotá, D.C 4 de abril del 2025

Doctor  
Diego Alejandro González González

Cordial saludo,

En mi calidad de Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia, deseo adherir mi firma al proyecto radicado ayer en sanado PROYECTO N° 424 de 2025 "Por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente;



**LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN.**  
Representante a la Cámara.  
Partido Liberal.

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 178 DE 2024 SENADO, 260 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios.*



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá, D.C.

  
 Radicado: 2-2025-021393  
 Bogotá D.C., 7 de abril de 2025 14:58

Radicado entrada  
 No. Expediente 16135/2025/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 178 de 2024 Senado, 260 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios".

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1, tiene por objeto "(...) adoptar medidas con el fin de aliviar las obligaciones financieras de pequeños y medianos productores agropecuarios deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) y del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (FONSA)."

Para la consecución de los fines contemplados en la iniciativa, se busca, principalmente, ampliar el plazo para acceder a los beneficios planteados en la Ley 2071 de 2020<sup>2</sup>, de manera que los deudores que a 31 de diciembre de 2022 tengan obligaciones con el Fondo de Solidaridad Agropecuaria – FONSA y el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria – PRAN, se beneficien de: (i) la posibilidad de extinguir sus obligaciones de acuerdo con las condiciones que para tal efecto determine el Gobierno nacional; (ii) la suspensión de los cobros judiciales y el término de prescripción que ejerce Finagro o la entidad que obra como administrador o acreedor de las obligaciones del FONSA y del PRAN, por un término de 18 meses, contados a partir de su entrada en vigor<sup>3</sup>; iii) modifica el artículo 8 de la Ley 2071 de 2020, ampliando el plazo para acceder al programa de alivio para obligaciones financieras y no financieras, excluyendo del beneficio a los pescadores artesanales<sup>4</sup> y iv) consagra en cabeza del Ministerio de Agricultura en coordinación con Finagro, el diseño e implementación de un programa especial de refinanciamiento y acceso a nuevos créditos dirigidos a los beneficiarios de alivios financieros<sup>5</sup>.

Respecto de todas estas propuestas, este Ministerio encuentra que su cumplimiento así como la estimación de su impacto fiscal adicional dependerá de factores, tales como la cantidad de deudores que se acogen a las medidas, los saldos adeudados, las condiciones exactas de las condonaciones y quitas, así como de la manera en que se implementen y administren los programas propuestos y, en ese sentido implicaría que la Nación incurra en costos fiscales adicionales no cuantificables y que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las proyecciones de gasto de mediano plazo.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales.  
<sup>3</sup> Artículo 3 del Proyecto de Ley.  
<sup>4</sup> Artículo 5 del Proyecto de Ley.  
<sup>5</sup> Artículo 7 del Proyecto de Ley.

Adicionalmente, en la medida en que el proyecto de Ley establece como límite para acceder al beneficio la fecha del 31 de diciembre de 2022 sin precisar la fecha a partir de la cual serán elegibles las obligaciones, podría ampliar de manera indeterminada el universo de beneficiarios, extendiendo el beneficio a obligaciones contraídas varios años atrás, lo que incrementaría sustancialmente el impacto fiscal sobre las finanzas públicas.

En tal virtud, y con el ánimo de estimar el impacto de esta iniciativa, sería importante contar, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con información que indique la cantidad total de deudores que eventualmente se acogerían a las medidas establecidas, así como el desglose detallado de los saldos adeudados por cada uno de los deudores que se beneficien de las medidas de alivio.

Aunado a lo anterior, lo propuesto en los artículos 2 y 3 evidencia que FINAGRO, o la entidad que obre como administrador o acreedor del FONSA y de los PRAN, asumirá una carga financiera relevante, que puede tener una afectación considerable a su presupuesto, teniendo en cuenta que se tendrá que hacer cargo de los siguientes aspectos: i) la condonación de intereses corrientes y de mora; ii) las costas judiciales; iii) el pago de honorarios; y iv) los valores por concepto de seguro. Lo anterior, sin perjuicio del acceso a nuevos créditos dirigidos a los beneficiarios de estos alivios financieros.

Abrir la posibilidad de volver a acceder a estos créditos por parte de los beneficiarios de los alivios, podría en primer lugar exponer a FINAGRO a contraer créditos con un segmento poblacional con mayor riesgo de morosidad. En segundo lugar, la literatura económica ha encontrado que generar alivios o condonaciones, ya sea por única vez o de forma periódica, conlleva a situaciones de mayor riesgo moral, dado que se modifican las expectativas que tienen los acreedores respecto al cumplimiento y pago de sus obligaciones.

Ahora bien, el artículo 5 propuesto relacionado con el alivio a las obligaciones financieras y no financieras de productos financieros en condiciones FINAGRO incorpora de forma implícita un impacto fiscal por cuenta de las condonaciones a capital e intereses (corrientes y moratorios), toda vez que, al no contar con una fuente presupuestal concreta y consistente con los techos de gastos sectoriales y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se podrían generar distorsiones financieras y presupuestales que podrían poner en riesgo el funcionamiento de las políticas de administración del riesgo y crediticias del sector agropecuario.

Por su parte, es preciso resaltar que el Banco Agrario de Colombia ha realizado múltiples esfuerzos por reducir las tasas de interés a sujetos de crédito correspondiente a las categorías que pretende focalizar el proyecto de Ley, es decir, los pequeños y medianos productores, tanto así que, los créditos otorgados por el Banco Agrario de Colombia en condiciones Finagro, se encuentran por debajo de los toques regulatorios. Al respecto, cabe resaltar que las líneas especiales de crédito agropecuario (LEC), cuentan con un subsidio a la tasa de interés percibida por el usuario final cuando se trata de población vulnerable, pequeños y medianos productores, lo que, entre otras variables, ha permitido un crecimiento de la cartera agropecuaria, además de un desempeño favorable de la actividad agropecuaria en el último trimestre del año 2023 frente a su mismo período del año 2022, registrando un crecimiento del 6.0%.

Adicional a lo anterior, el Gobierno nacional lanzó el 28 de marzo de 2023 la estrategia de inclusión crediticia "CREO, un crédito para conocernos", reglamentada por el Decreto 2120 de 2023, para ser desarrollada de manera articulada entre las entidades que hacen parte del Grupo Bicentenario y los Ministerios de Hacienda, Agricultura y de Comercio, Industria y Turismo. En el marco de esta estrategia se han ido activando por parte de los bancos públicos de desarrollo (Finagro y Bancóldex) y los fondos de garantías estatales (Fondo Nacional de Garantías y Fondo Agropecuario de Garantías) un paquete de servicios financieros y no financieros que permitan apalancar créditos inclusivos con condiciones favorables a la Economía Popular. Así mismo, las modificaciones propuestas podrían desincentivar el

otorgamiento de créditos a este sector productivo, en la medida en que las condiciones financieras que se otorgan no serían consistentes con los riesgos asumidos por las entidades.

De otra parte, respecto de lo propuesto en el nuevo artículo 7, se sugiere revisar si las entidades que ofrecerán estas nuevas líneas de crédito cuentan con suficientes recursos presupuestales para atender este tipo de condiciones especiales como lo son las tasas preferenciales. Al contrario, si las entidades no cuentan con recursos adicionales para su atención, se podrían terminar afectando programas y proyectos de otros sectores estratégicos ya establecidos e incurriendo en el alza de otros precios o tarifas para cubrir estas nuevas líneas de crédito.

Cabe además destacar que, reconociendo la importancia de avanzar en mecanismos que permitan la democratización del crédito y la educación financiera<sup>6</sup>, especialmente en el sector agropecuario y rural, el Gobierno nacional expidió la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, la cual contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida", en el que se incluyeron medidas para promover la inclusión financiera y crediticia de la economía popular, especialmente, sobre los sujetos de crédito de que trata la iniciativa, es decir, pequeños productores y micronegocios<sup>7</sup>.

Por último, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que señala todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. En atención a este mandato, se sugiere incluir un artículo que busque dar consistencia entre los gastos adicionales que se puedan generar para la nación y los recursos que se puedan requerir para la implementación compatibles con el MFMP, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO XXX.** En todo caso, el impacto fiscal generado por la adopción de estas medidas estará sujeto a las disponibilidades presupuestales existentes y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así mismo se atenderán con el espacio fiscal del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector de Agricultura y Desarrollo Rural"

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Cordialmente,

**MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO**  
Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
VT/URF/DGPPN/OAJ

**Con Copia:** Dr. Diego Alejandro González González, Secretario del Senado de la República.  
**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco/Diego Vivas/Juliana Ocampo  
**Elaboró:** Sonia Ibagón Avila

<sup>6</sup> chrome-extension://efadnbnmmbtpcajcgpclefdmka/https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf Página 116  
<sup>7</sup> Artículo 88 de la Ley 2294 de 2023.

**CONTENIDO**

Gaceta número 470 - Lunes, 7 de abril de 2025

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de Ley número 424 de 2025 de Senado, por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones..... 1

**CARTA DE ADHESIÓN**

Carta de adhesión al Proyecto de Ley número 424 de 2025 Senado, honorable Representante Luis Carlos Ochoa Tobón, por medio de la cual se aumenta la jornada nocturna, la remuneración del trabajo dominical y festivo, y se dictan otras disposiciones..... 11

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 178 de 2024 Senado, 260 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adoptan medidas de alivio a obligaciones financieras de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios. .... 12