



Bogotá D.C. 20 de julio de 2020

Respetado señor:
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley No. ____ de 2020 “Por medio del cual se derogan disposiciones contempladas en el decreto legislativo 770 de 2020”

Respetado presidente,

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Secretaria General del Senado de la República, el presente Proyecto de Ley de iniciativa congresional, la cual tiene como objetivo evitar la vulneración de las garantías mínimas laborales tomando como excusa las facultades extraordinarias derivadas del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica decretado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

En mérito de lo expuesto, se presenta a consideración el proyecto de ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo adjuntamos original del documento mediante medio magnético.

Cordialmente,

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

WILSON NÉBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Germán Navas Talero', is positioned above the printed name.

GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo



Proyecto de Ley No. ____ de 2020

“Por medio del cual se derogan y modifican disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 770 de 2020”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto derogar las disposiciones del Decreto 770 de 2020 por ser inconstitucionales al menoscabar las garantías laborales de los colombianos, violentar la prohibición expresa del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia sobre la desmejora de derechos sociales de los trabajadores y por desconocer normas de carácter internacional suscritas por Colombia, establecidas a garantizar el trabajo decente en condiciones de dignidad.

ARTÍCULO 2º. Deróguese el Decreto Legislativo 770 de 2020.

Parágrafo. La derogación del Decreto Legislativo 770 de 2020 no implicará que los receptores de los auxilios o de cualquier otro tipo de transferencia monetaria realizada con anterioridad a esta disposición, deban devolver monto alguno de las transferencias recibidas, a menos que se compruebe incumplimiento o falsedad en los documentos de la postulación.

ARTÍCULO 3. Vigencia. La presente ley rige a partir de la promulgación.

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo



IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo



Proyecto de Ley No. ____ de 2020

“Por medio del cual se derogan disposiciones contempladas en el decreto legislativo 770 de 2020”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar las disposiciones del Decreto 770 de 2020 por desconocer la prohibición expresa constitucional de no afectar derechos sociales de los trabajadores, por desconocer Convenios de la Organización Internacional del Trabajo reconocidos por el Estado colombiano, por afectar derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores y por desconocer el principio constitucional de confianza legítima.

2. LEGITIMACIÓN DE LA INICIATIVA:

El proyecto de ley en consideración se presenta bajo los preceptos establecidos en el artículo 215 constitucional el cual establece que *"El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

3. ANTECEDENTES:

El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia y determinó que la pandemia es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e Inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

El día 12 de marzo de 2020 mediante Resolución número 385 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.



El día 17 de marzo de 2020 el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto 417 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”. Este decreto encuentra su justificación en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

Posteriormente, el día 6 de mayo de 2020 el presidente de la República decretó un segundo estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante decreto 637 de 2020, justificando la presencia de nuevas circunstancias como *“la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas”*¹

En el marco de las medidas que sucedieron con posterioridad a la declaratoria de emergencia a través del Decreto 637 de 2020, se expidió el Decreto 770 de 2020 que violento varios preceptos laborales y garantías mínimas fundamentales.

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS QUE SUSTENTAN LA DEROGATORIA DEL DECRETO 770 DE 2020

EL Decreto 770 de 2020 vulnera el artículo 215 constitucional, en donde se contempla que el Gobierno Nacional no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos en el desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El decreto sub examine desmejora los derechos sociales de los trabajadores a cambio de subsidios familiares que distan mucho del Derecho Fundamental al Mínimo Vital, por ejemplo:

El artículo 5 del Decreto 770 de 2020 dispone que:

“Artículo 5. Jornadas de trabajo en el estado de Emergencia Sanitaria. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, establézcase como una alternativa adicional a lo regulado en el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo, de manera excepcional y por mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, con el objeto de prevenir la circulación masiva de los trabajadores en los medios de transporte, la aglomeración en los centros de trabajo y con el fin de contener la propagación del Coronavirus COVID-19, la jornada ordinaria semanal de cuarenta y

¹ Considerando del Decreto 637 de 2020.



ocho (48) horas podrá ser distribuida en cuatro (4) días a la semana, con una jornada diaria máxima de doce (12) horas, sin que sea necesario modificar el reglamento interno de trabajo.

Parágrafo 1. Serán reconocidos los recargos nocturnos, dominicales y festivos de conformidad con la normatividad vigente. El pago podrá diferirse de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador, en todo caso, máximo hasta el 20 de diciembre de 2020.

Parágrafo 2. En todo caso, el empleador garantizará el cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la seguridad y salud en el trabajo.”

Sobre el artículo y su contenido, es imperativo advertir como primera advertencia qué, en su primer inciso dispone que podrá establecerse una jornada máxima diaria laboral de 12 horas, lo cual es una clara violación del artículo 2 del Convenio Técnico 001 de 1919, ratificado por Colombia el 20 de junio de 1933, el cual dispone:

*“En todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de **ocho horas por día***

(...)

*(b) cuando, en virtud de una ley, de la costumbre o de convenios entre las organizaciones patronales y obreras (a falta de dichas organizaciones, entre los representantes de los patronos y de los obreros) la duración del trabajo de uno o varios días de la semana sea inferior a ocho horas, una disposición de la autoridad competente, o un convenio entre las organizaciones o representantes supradichos, podrá autorizar que se sobrepase el límite de ocho horas en los restantes días de la semana. **El exceso del tiempo previsto en el presente apartado nunca podrá ser mayor de una hora diaria**” (Negrillas y subrayas fuera de texto)*

Aunada a la flagrante violación de disposiciones internacionales suscritas por Colombia, el artículo objeto de análisis también desconoce mandatos imperativos del artículo 53 superior al desconocerse la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en normas laborales, debido a que, bajo este entendido, la jornada laboral según el artículo 22 de la Ley 50 de 1990 estipula en su último inciso que “Cuando la jornada de trabajo se amplíe por acuerdo entre empleadores y trabajadores a diez (10) horas diarias, no se podrá



en el mismo día laborar horas extras.”. Por tanto, ante una prohibición expresa de la posibilidad de establecer una jornada mayor a diez horas, se hace nugatoria la posibilidad de tomar como alternativa las disposiciones contenidas en el Decreto de Emergencia por ser contraria a las garantías mínimas laborales.

Así mismo, se desconoce los amplios estudios sobre los efectos negativos de las jornadas extensas de trabajo en la salud, ya que pueden generar: Depresión, ansiedad, problemas cardiovasculares, insomnio, etc.

No es razonable cuidar a los trabajadores de una enfermedad, promoviendo el desarrollo de otras enfermedades. Las medidas que se implementen deben salvaguardar la integridad de cada trabajador.

Ahora bien, al analizar el contenido del párrafo del artículo sub examine, se encontrará una grave vulneración al mínimo vital de los trabajadores al desconocer el derecho fundamental al pago oportuno² del salario con la posibilidad que sugiere el Decreto 770 de 2020 de posponer el pago de horas extras hasta el 20 de diciembre. Así las cosas, es preciso advertir de antemano qué, la Sentencia SU-995 de 1999 ha comprendido la definición de salario como:

*“... para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes. **Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que, por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-**, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado”* (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional, sobre el derecho fundamental al pago oportuno *“ha determinado que la falta de pago puntual y completo del salario, imposibilitan al trabajador atender sus necesidades básicas de carácter personal y familiar lo que implica la violación del mínimo vital, el cual se ha entendido como “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente*

² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-295 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño



a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”. Tal vulneración al derecho al mínimo vital puede evitarse o subsanarse a través del amparo tutelar, por cuanto el desorden administrativo o los malos manejos presupuestarios que puedan conducir a una cesación de pagos no deben ser soportados por el trabajador o su familia”³

Otro aspecto a tener en cuenta es que, el artículo 13 del Código Sustantivo del Trabajo establece que las disposiciones contenidas en el código “*contienen el mínimo de derechos y garantías consagradas en favor de los trabajadores. No produce efecto alguno cualquiera estipulación que afecte o desconozca este mínimo.*”. Dicho lo anterior, las disposiciones del mismo han de interpretarse de forma restrictiva, por tanto, contrario a la literalidad del artículo 5 del Decreto 770 de 2020, no es posible tomarse como alternativa la modificación de la jornada diaria de trabajo de forma diferente a lo establecido en el literal d del artículo 161 del Código en mención como sugiere el Gobierno, toda vez que existe una prohibición manifiesta insoslayable, que además encuentra su génesis en preceptos constitucionales que impiden la afectación del mínimo vital de los trabajadores.

El artículo 6 del Decreto 770 de 2020 dispone que:

Artículo 6. Acuerdo para el pago de la prima. De común acuerdo con el trabajador, el empleador podrá trasladar el primer pago de la prima de servicios, máximo hasta el veinte (20) de diciembre de 2020. Los empleadores y trabajadores podrán concertar la forma de pago hasta en tres (3) pagos, los cuales en todo caso deberán efectuarse a más tardar el veinte (20) de diciembre de 2020.

Parágrafo. Los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP también podrán concertar con el trabajador la forma de pago, hasta en tres (3) pagos iguales, para trasladar el pago de la prima de servicios, máximo hasta los primeros veinte (20) días del mes de diciembre de 2020.

Al respecto sobre la literalidad del artículo, el mismo precepto violenta el Derecho Fundamental al pago oportuno al prever un pago atípico de la prima de servicios. Sin embargo, las disposiciones generales del artículo en mención, prevé un escenario desfavorable al trabajador, pues no establece que, para conciliar el plazo de cumplimiento sobre derechos ciertos e indiscutibles como lo es el pago de la prima de



servicios, es indispensable y se contempla como requisito sine qua non, que la conciliación se adelante ante el Inspector de Trabajo y los delegados regionales y seccionales de la defensoría del pueblo, especificidad que el Decreto no contempla.

Aunado a lo anterior, no hay que perder de vista que las medidas adoptadas en el presente decreto se realizan bajo la presunción de insolvencia de miles de empresas por la crisis generada por la pandemia del COVID 19, sin embargo, precisamente ante este escenario, la Recomendación 180 de 1992 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador adoptada por Colombia mediante la Ley 347 de 1997, prohíbe la situación planteada en el Decreto sub examine. Dicho lo anterior, es menester advertir que, el artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo advierte que el trabajador puede participar de las utilidades o beneficios de su {empleador}, pero nunca asumir sus riesgos o pérdidas. Riesgos que están asumiendo los trabajadores a los prorrogables factores salariales que contemplan su mínimo vital.

5. PRECARIZACIÓN DE DERECHOS DE LOS TRABAJADORES CON CONTRATO DE TRABAJO SUSPENDIDO

El Decreto establece una afectación inconcebible a los trabajadores que padecen de la suspensión de sus contratos al violentar el principio constitucional confianza legítima y el principio de progresividad establecido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos al modificar las condiciones de pago de la prima de servicios a cambio de subsidios inanes que distan mucho de garantizar el Derecho Fundamental al Mínimo Vital.

Frente a los trabajadores con contrato suspendido es claro que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta que los sitúa como sujetos de especial protección constitucional por la notable afectación que padecen al no encontrar satisfecho el Derecho Fundamental al mínimo vital por la ausencia de salario. Atendiendo a esta realidad, era de esperarse que el Gobierno Nacional expidiera medidas de auxilio en favor de los trabajadores suspendidos, sin embargo, hizo todo lo contrario, pues, pospuso el pago de la prima de servicios a cambio de un subsidio de 160.000 pesos a pesar de que los trabajadores sub examine tenían derecho a esa prestación.

El artículo 53 establece que en los “períodos de suspensión pueden descontarse por el {empleador} al liquidar vacaciones, cesantías y jubilaciones.”, en ningún caso se prevé el no pago e la prima. Ahora bien, en el mismo sentido, la sala laboral de la Corte suprema



estableció que: “esta norma debe interpretarse en el sentido de que el tiempo de suspensión del contrato de trabajo únicamente puede descontarse en los casos taxativamente señalados; liquidación de vacaciones, cesantías y pensión de jubilación, que son pagos laborales que se causan por servicios cumplidos de manera real y efectiva. En consecuencia, no es válidamente descontable el tiempo de la suspensión en otros eventos no contemplados por la Ley, como el reconocimiento de la prima de servicios”⁴

Al evidenciar este escenario, tomando en consideración la situación de los trabajadores, las medidas del Decreto 770 de 2020 lejos de ser un auxilio, se constituyen como medidas regresivas al desconocer el principio de progresividad en materia de DESC enmarcado en tratados de derecho internacional que hacen parte del bloque constitucional en sentido estricto como lo es la Convención Americana para los derechos humanos en su artículo 26.

Al respecto la Corte Constitucional ha advertido sobre el particular analizado en este punto qué: **“El respeto del principio de progresividad, que conlleva la regla de no regresividad ha sido parámetro de constitucionalidad, al igual que un elemento de análisis al verificar la violación de derechos constitucionales, principalmente alrededor de los derechos a la seguridad social, al medio ambiente, a la vivienda, a la salud y al trabajo. El desarrollo de este principio en conjunto con la regla de no regresividad es diferente respecto de cada derecho. No obstante, la evolución de la jurisprudencia sobre el mismo ha determinado ciertas reglas generales, a saber: (i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son prima facie inconstitucionales; (ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene el deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; (iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; (iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente”⁵** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

⁴ Sala de Casación Laboral de la Corte suprema de Justicia de septiembre 18/80, noviembre 25/82 y noviembre 9 de 1990, septiembre 18/80, noviembre 25/82 y noviembre 9 de 1990

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA., Sentencia C-046 de 2018. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado



Con base lo anterior, es claro advertir que el Gobierno incurrió en la vulneración de dos preceptos del principio de progresividad advertidos por la corte, el primero radica en que se violentó la prohibición de avalar una iniciativa estatal que es regresiva desde una perspectiva prestacional, pues obligó a los trabajadores a compartir las pérdidas de las empresas por la crisis lo cual está proscrito por el artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo que, según el artículo 13 del precitado código, establece que esta es una garantía mínima laboral insoslayable por cualquier evento.

En el mismo sentido, la iniciativa del Decreto 770 de 2020 fue intempestiva al expedirse el 3 de junio, pocos días antes del pago de la prima de servicios, lo cual violenta el principio constitucional de confianza legítima, el cual *“funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional”*⁶

Aunado a lo anterior y como corolario, no encontramos el por qué se deben concesionar garantías mínimas laborales en el Decreto 770 de 2020 a cambio de un subsidio de 160.000, cuando finalmente pudieron incluir a la población objeto del proyecto sub examine en el Decreto 518 de 2020 referente al Subsidio de ingreso solidario, lo cual evidencia que la finalidad del decreto no es auxiliar al trabajador, sino, disminuir de forma inconstitucional su ingreso y otorgar auxilios a los empresarios, olvidando que el trabajador es el último eslabón de la cadena productiva, por tanto, su protección debería ser irrestricta.

En mérito de todo lo expuesto hasta este punto, es claro que el Gobierno violentó la prohibición expresa del artículo 215 que establece que: *“El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.”*, por tanto, su derogatoria es un menester para preservar el Estado Social y Democrático de Derecho.

6. IMPACTO FISCAL

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA., Sentencia T-453 de 2018. MP: Diana Fajardo



La presente iniciativa no genera ningún impacto fiscal, ni violenta el marco fiscal de mediano plazo.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, nos permitimos advertir la ausencia de cualquier conflicto de interés para cualquier parlamentario al momento de discutir este proyecto.

Cordialmente,

ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

WILSON NEBER ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

ALBERTO CASTILLA SALAZAR
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

IVAN CEPEDA CASTRO
Senador de la República
Polo Democrático Alternativo

JORGE GOMEZ GALLEGO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

GERMAN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo