



Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana



Vientos de cambio en el Código Sustantivo del Trabajo: Entre el trabajo digno y el trabajo decente

Diego Felipe Valdivieso Rueda

Abogado y especialista en Derecho Laboral de la Universidad Javeriana, además de Magister en Derecho con énfasis en Derecho del Trabajo de la Universidad de los Andes. Actualmente es profesor de la cátedra de “Laboral Individual” de la carrera de Derecho y de la cátedra de “Modelos Productivos” de la Maestría en Derecho Laboral y de la Seguridad Social, ambas de la facultad de ciencias jurídicas de la Universidad Javeriana. Integra la familia de Scola Abogados (www.scolalegal.com), una organización de personas comprometidas a transformar el mundo a través del amor y haciendo el bien, acompañando, aconsejando, formando, protegiendo y cuidando a sus empresas clientes.





Desde que nació nuestra actual Constitución Política en el año 1991, quedó claro en su artículo 53 que era necesario la expedición de un nuevo Código Sustantivo del Trabajo. La iniciativa de reformar nuestra norma laboral no ha sido ajena a la agenda política de los seis ex presidentes que nuestro país ha tenido desde entonces, no obstante, el deseo de un nuevo estatuto del trabajo no se ha podido materializar. Dicha iniciativa se ha manifestado en algunas reformas laborales puntuales, siendo una de las más relevantes la contenida en la Ley 789 de 2002, expedida durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Con la llegada del presidente Gustavo Petro, y como parte de su discursividad reformista, se plantea nuevamente la iniciativa de promover un nuevo estatuto laboral, razón por la cual es oportuno preguntarnos: ¿Cómo debería enfocarse la pretendida reforma? cuestión relevante pues, ya no sólo se trata de considerar el contexto constitucional señalado en el artículo 53 de la Carta Política, sino también los desafíos actuales en cuanto a las formas y el mercado de trabajo. A continuación, compartiré algunas ideas para responder la pregunta propuesta, no a modo de indicar el contenido de la reforma, pero sí del cómo debería plantearse su discusión.

Las misiones de empleo

Lo primero que considero relevante recordar es que en Colombia se han realizado tres misiones de empleo: La primera en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en 1970; la segunda, en el periodo de Belisario Betancur, en 1984; y, la última, en el gobierno de Iván Duque. Las misiones de empleo que ha tenido el país (antes y después de nuestra actual Constitución) de una u otra forma son coincidentes en diagnosticar al desempleo y la informalidad como causas de las problemáticas estructurales del mercado laboral.

La Misión de Empleo de 1970 denominada “*Hacia el Pleno Empleo*”, resaltó tres aspectos principales: La falta de oportunidades de empleo, los ingresos insuficientes y el volumen considerable de mano de obra no utilizada o subutilizada.

Respecto del primer aspecto, el conjunto de desempleo visible, el desempleo encubierto y el subempleo producía una falta de oportunidades de trabajo significativa. En lo que concierne al segundo aspecto, se concluyó que gran parte de la fuerza de trabajo activa tiene ingresos insuficientes y representa una mayor proporción de la fuerza de trabajo que la de los desempleados o de los subempleados. Lo anterior, resalta que la escasez económica permea el mercado



laboral colombiano de manera generalizada, independientemente de la forma de trabajo o modalidad de contratación de la que se goce.

Abordando el tercer aspecto, se establece que el potencial desaprovechado no sólo es significativo, sino que tiene vocación incremental. Específicamente en lo concerniente al desempleo, el documento resalta que, aunque es perfectamente normal para un país sufrir desequilibrios en la oferta y demanda laboral, el desequilibrio en el mercado colombiano es de naturaleza crónica debido a que hay un alto crecimiento de la mano de obra, que no puede ser absorbida por empleos productivos en condiciones adecuadas (OIT, 1970).

Dicho desequilibrio fue explicado a través de tres causas principales: 1) Altas tasas de crecimiento de la población, 2) proceso acelerado de urbanización y 3) aumento continuo en las tasas de participación laboral urbana como producto de la primera causa mencionada, junto con una mayor participación femenina en el mercado laboral (Tejada & Latorre, 1988).

Ahora bien, en lo que concierne a la Misión de Empleo de 1986 titulada “*El Problema Laboral Colombiano*”, la motivación fundamental para realizar el estudio fue los altos grados de desempleo urbano evidenciados en la década de los 60 (Servicio Nacional de Aprendizaje, et al., 1987). Al respecto, la Misión terminó confirmando las mismas causas del desequilibrio que habían sido establecidas previamente. No obstante, lo más novedoso a mencionar sobre esta Misión, fue la identificación de la característica heterogénea del mercado laboral en Colombia y sus repercusiones sobre la forma en la que se estudiaban los fenómenos laborales.

Desarrollando lo anterior, se identificó que los desequilibrios que venían siendo estudiados no tenían igual incidencia sobre los distintos mercados laborales y las formas de contratación (Servicio Nacional de Aprendizaje, et al., 1987. Pág 127). Adicionalmente, se plantea la informalidad laboral como uno de los síntomas del problema del mercado de trabajo colombiano, relacionado con temas de escolaridad y de crecimiento económico (Alvarado et al., 2021).

Finalmente, en lo que concierne a la Misión de Empleo del 2021, se planteaban dos dimensiones a la problemática del mercado laboral: Por un lado, el bienestar social, en la medida en la que los trabajadores “*tienen condiciones laborales precarias, con pocas oportunidades de mejora, con ingresos bajos e inestables; y con cobertura errática o incompleta contra riesgos*” (Alvarado et al., 2021. Pág. 4).

Ahondando en esto, ante una protección social más amplia, los trabajadores gozan de la oportunidad de acceder a empleos más estables y productivos que en últimas



solucionan las problemáticas de informalidad y desempleo. Por otro lado, la Misión consideraba la dimensión del crecimiento económico. Sobre este tema, se encuentra que la persistencia en el desempleo está asociada a que la mayoría de los ocupados laboran por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, y los programas de capacitación tienen poca eficacia, situaciones que también fueron señaladas desde la primera Misión de Empleo, como se mencionó previamente.

No obstante, contrario a lo establecido en la segunda Misión de Empleo, en esta ocasión se considera que las soluciones poco tienen que ver con desarrollo económico y más con la regulación legal de la protección social en Colombia (Alvarado et al., 2021. Pág. 29). Adicionalmente, esta Misión estableció que hay un salario mínimo muy alto relativo a la distribución salarial, pero dejando por fuera del análisis los efectos sobre el poder adquisitivo de los trabajadores (Alvarado et al., 2021. Pg. 19), y por lo tanto sobre su nivel de vida.

A pesar de que la informalidad y el desempleo normalmente se abordan desde una perspectiva fundamentalmente económica, vale preguntarnos si ¿Estamos ignorando algo desde la norma laboral?, pues la problemática de desempleo e informalidad es reiterativa y los intentos de solución poco eficientes.

El breve estudio realizado sobre las misiones de empleo realizadas en Colombia nos permite ver que hay varias temáticas recurrentes. En primer lugar, se evidencia una preocupación importante por la baja calidad de vida que tienen los trabajadores en Colombia, incluso sin consideración a la modalidad de trabajo y mercado en el que laboran.

Vinculado a lo anterior, en segundo lugar, se evidencia que hay una desprotección al trabajador que le impide responder adecuadamente ante choques económicos, que afectan de diferentes maneras dependiendo de la modalidad de trabajo y del sector, como es observado en la segunda Misión de Empleo. Por último, el hecho de que el desempleo en Colombia sea recurrente y resistente a todo tipo de políticas económicas permite concluir que hay un factor jurídico sobre la regulación laboral que es necesario cambiar.

De esta forma, podemos responder a las preguntas planteadas inicialmente, al indicar que es necesario cambiar la regulación legal del trabajo, específicamente, el Código Sustantivo del Trabajo.

Ahora bien, retomando la pregunta sobre el enfoque de la reforma, traigo a la reflexión dos conceptos que usualmente utilizamos cuando se trata de hablar de las



condiciones del trabajo, pero que rara vez son objeto de reflexión cuando se aborda el equilibrio que debe existir entre las cargas que deben corresponder a los partícipes de la relación de trabajo y el papel del estado: Trabajo digno y trabajo decente.

La tesis que propongo analizar es cuestionar la obsesión que tiene nuestra norma laboral en cuestión del trabajo decente a cargo de un sujeto llamado empleador y que termina por descuidar el objetivo principal del trabajo digno. Ahondando en lo último, se opera bajo la falsa creencia de que se encuentra satisfecha la dimensión de dignidad que permea el derecho al trabajo mediante la definición de un salario que es mínimo en todo el sentido de la palabra.

Vivimos en medio de una regulación placebo, que cree que su voluminoso contenido en materia de garantías y derechos hace decente el mercado laboral, en medio de una realidad indigna donde es más el desempleo y la informalidad que el trabajo que la mencionada regulación cobija.

La reforma laboral que necesitamos es una que se concentre en el trabajo digno como objeto principal de la transacción que involucra a quien hace el trabajo y quien lo necesita. Lo anterior, no implica descuidar la cuestión de la decencia del trabajo, sino que propende porque esta sea principalmente asumida por el Estado, en igualdad de condiciones para todos los trabajadores.

Considerando las conclusiones extraídas de las misiones de empleo, dicha propuesta es viable mediante el establecimiento de un paquete de verdaderas garantías de protección social financiadas por toda la sociedad y no únicamente por unos pocos partícipes que gozan del privilegio de un trabajo en medio de un contrato laboral o una relación legal y reglamentaria con el estado.

Trabajo digno

Para entender el concepto de trabajo digno, resulta útil hacer una pausa histórica para resaltar ese momento en el que la humanidad entendió el trabajo como una actividad humana y no como un mero acto de comercio, declaración contenida principalmente en el Tratado de Versalles de 1919. Esta evolución conceptual supuso comprender que el trabajo está intrínsecamente conectado con los atributos fundamentales de la vida digna, estos son: La libertad, la autonomía y la igualdad, tal como lo resaltó la Corte Constitucional en la Sentencia C-107 de 2002.

De hecho, nuestra propia Constitución establece al trabajo como uno de sus pilares fundantes, principio axiológico de la Carta y derecho de rango fundamental. Esto



evidencia la importancia que tiene el trabajo no sólo para el funcionamiento general de la economía (como se abordaba previo a la Constitución de 1991) sino para la existencia misma del individuo, debido a que el trabajo permite la materialización de una vida en condiciones dignas dentro de una sociedad que asume un modelo económico en el que la fuente fundamental de ingresos para poder vivir en libertad está en los recursos que se derivan del trabajo.

La vida en condiciones dignas se compone por tres dimensiones: 1) Autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital, 2) condiciones materiales concretas de existencia, y 3) intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (Corte Constitucional de Colombia, T-881 de 2002). Es el trabajo lo que provee los ingresos mínimos para poder desarrollar todas las dimensiones del derecho antes mencionadas, especialmente la libertad o la autonomía para diseñar un plan de vida, por lo que su interrelación es innegable desde un punto de vista tanto práctico como formal con el concepto de la vida digna.

Teniendo en cuenta el contexto anterior, la tesis que pretendo sostener es que un trabajo digno es aquel que incentiva y promueve unas condiciones de remuneración que le permiten al individuo relacionarse en un entorno económico, ya sea para satisfacer sus condiciones básicas de subsistencia o para vivir dignamente con la libertad necesaria para diseñar y seguir su propio plan de vida. En la práctica, el trabajo digno encuentra su génesis en establecer unas condiciones de remuneración que realmente permitan a una persona la vida y el desarrollo en sociedad.

Trabajo decente

Si hablamos de trabajo decente, estamos refiriéndonos fundamentalmente a las condiciones en que se desarrolla la labor, en particular, que las mismas resultan aceptables (socialmente hablando), pues gozan de protección social y de unas garantías mínimas contenidas en la ley que pueden mejorarse mediante el ejercicio del diálogo social. En este sentido, por ejemplo, cuando estamos hablando de oportunidades de trabajo, de garantías prestacionales de la promoción del derecho de asociación sindical y, con ello, de la negociación colectiva, estamos en medio de una cuestión de trabajo decente.

Sobre esto llama poderosamente la atención que nuestro ordenamiento jurídico no tiene un trato neutro, pues aspectos como el tipo contractual o los sujetos partícipes de la relación de trabajo producen un efecto directo sobre las garantías y condiciones de trabajo. Simplemente pensemos en las diferencias entre el contrato laboral y el contrato de prestación de servicios, o las relaciones entre particulares y



las que se tienen con el Estado. Acá llegaríamos a una inquietante conclusión: A pesar de que el trabajo es constitucionalmente relevante en cualquiera de sus manifestaciones, tiene estándares distintos de decencia según las variables ya indicadas.

El camino de la reforma

Entonces, ¿Cuál es el camino de discusión que se propone a partir de lo anterior? Considerando que es un hecho que el Código Sustantivo del Trabajo requiere de una reforma, el camino que se propone es el siguiente:

- Debemos contener una norma universal para el trabajo, enfocado en la cuestión del trabajo digno. Lo anterior, supone superar la diferencia de trato normativo según la forma y los sujetos que participan en la relación de servicio, de tal forma que todos gocen en igualdad de condiciones de un estándar legal que promueva unas reglas remunerativas realmente dignas, empezando por superar el ancla del bajo estándar de nuestro salario mínimo legal. Lo mencionado implica que las cargas de la relación laboral que deben ser asumidas por las partes partícipes, se concentran fundamentalmente en el objetivo de una remuneración digna. La cuestión del trabajo decente en esta dimensión debería limitarse al establecimiento de reglas sobre igualdad, no discriminación, descanso y de prohibición de ciertas formas de trabajo.
- El Estado debe asumir su papel como garante universal de la protección social. En este sentido, independientemente de las formas de trabajo, debe trasladarse al Estado la carga de garantizar los contenidos socialmente exigidos como trabajo decente, esto es, la seguridad social y otras cargas prestacionales mínimas. Desde luego, este concepto supone que el Estado debe contar con fuentes de financiación, aspecto a evaluarse desde un foco impositivo que involucre no sólo a quienes reciben ingresos (trabajador), sino a quienes participan de la riqueza del trabajo, lo cual incluye al empresario y a los consumidores.



Bibliografía consultada:

- Alvarado, A., Alvarez, A., Chaparro, JC., Gonzalez, C., Levy, S., Maldonado, D., Meléndez, M., Pantoja, M., Ramírez, N. y Villaveces, MJ. (2021). Reporte ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia. *Colombia: Ministerio del Trabajo y Departamento Nacional de Planeación.*
- Tejada, N., Latorre, JR. (1988). Misiones de Empleo en Colombia: una visión comparativa. Medellín: *Lecturas de Economía*, No. 25-26, enero-agosto de 1988. pp. 173- 200.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1970). Hacia el Pleno Empleo. *Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.*
- Servicio Nacional de Aprendizaje, Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General de la Nación. (1987). El Problema Laboral Colombiano: Informes Especiales de la Misión de Empleo (Tomo I). Bogotá, Colombia.
- Servicio Nacional de Aprendizaje, Departamento Nacional de Planeación, Contraloría General de la Nación. (1987). El Problema Laboral Colombiano: Informes Especiales de la Misión de Empleo (Tomo II). Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-107 de 2002. (MP: Dra. Clara Inés Vargas Hernández: 14 de febrero de 2002).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-898 de 2006 (MP: Manuel Jose Cepeda: 1 de Noviembre de 2006)
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-881 de 2002 (MP: Eduardo Montealegre Lynett: 17 de octubre de 2002)
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-444 de 1999 (MP: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz: 10 de junio de 1999).