

# ¿POR QUÉ SE INCUMPLE LA REGULACIÓN LABORAL EN COLOMBIA?

NATALIA RAMIREZ  
BUSTAMANTE  
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

Semillero de  
Investigación  
Trabajo y Derecho

## Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia

Contribución a la misión  
de empleo 2021

BORRADOR 3 — TRABAJO Y DERECHO

dic. 2021 #3

Natalia Ramírez Bustamante



# OBJETIVOS DE ESTA INVESTIGACIÓN:

Describir la composición del mercado laboral según las formas de vinculación de los ocupados.

Entender los niveles de aportes de la población ocupada al Sistema de Seguridad Social.

Entender por qué en Colombia se cumple tan poco la ley laboral.

Determinar cuáles y cuántos de los ocupados están cubiertos por las normas de derecho laboral.

Describir las principales causas de conflicto entre los trabajadores y los empleadores en Colombia

# METODOLOGÍA

Revisión de informes, trabajos académicos, encuestas y reportes existentes.

Procesamiento de los microdatos de la GEIH y PILA.

Recaudo de información de entidades públicas públicamente disponibles

Recaudo de información de información a través de derechos de petición.

Para medir la conflictividad laboral en el país se presentaron derechos de petición ante la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y el Ministerio del Trabajo.

Solicitud de información a 22 consultorios jurídicos universitarios de los cuales contestaron 8.

35 entrevistas semi-estructuradas: 14 jueces, 11 abogados laboristas, 7 miembros de consultorios jurídicos y 3 inspectores del trabajo.

CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO  
LABORAL COLOMBIANO SEGÚN  
FORMAS DE VINCULACIÓN AL  
MERCADO DE TRABAJO

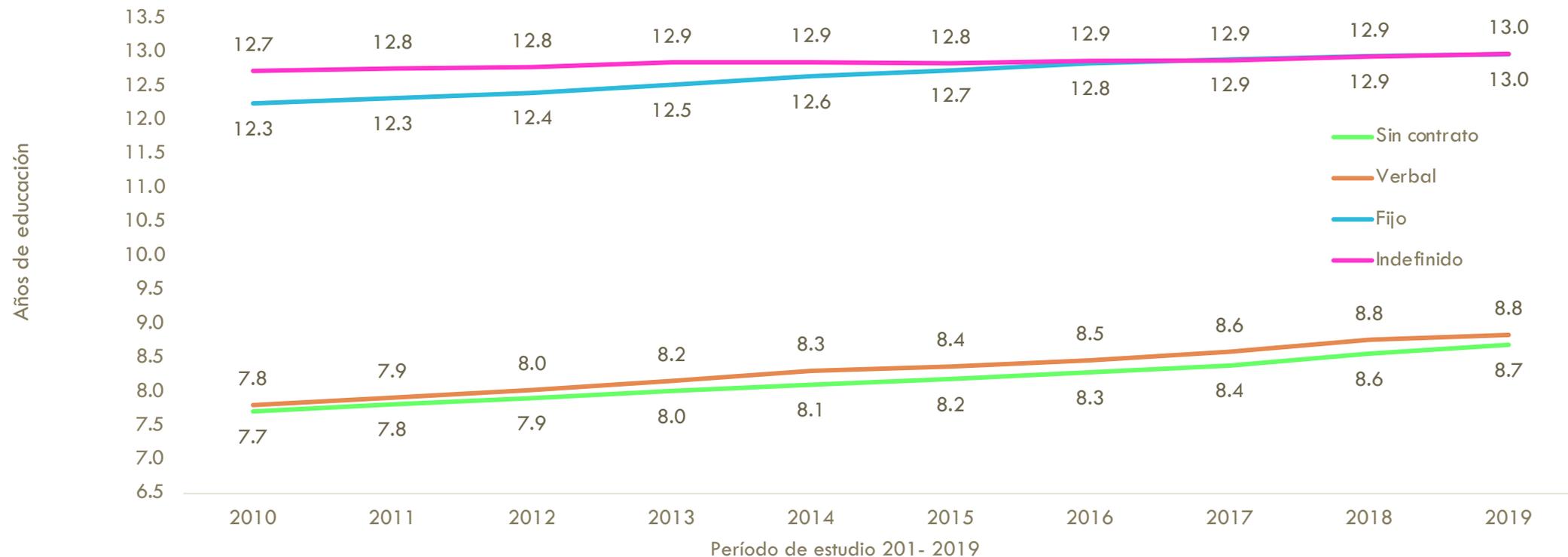
# CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN APORTES A PENSIÓN Y A SALUD

Tipo de trabajador	Población Económicamente Activa (Datos DANE de la GEIH)	Población que realiza aportes a pensión. Sólo categorías 1-3 están obligados a hacer aportes a salud y pensión. (Datos Pila)	Población que realiza aportes a salud Sólo categorías 1-3 están obligados a hacer aportes a salud y pensión. (Datos Pila)
<b>1. Trabajador subordinado</b>	9,51 millones de personas 38% de la PEA.	<b>El 85% aportaron a pensión</b>  (8,09 millones de los 9,51 millones de trabajadores).	<b>El 89% aportaron a salud.</b>  (8,51 millones de los 9,51 millones de trabajadores)
<b>2. Ocupado sin subordinación - (contratos civiles o comerciales)</b>	2,194 millones de personas 9% de la PEA.	<b>El 68% de los trabajadores independientes aportaron.</b>  (1,488 millones de los 2,194 millones de trabajadores independientes)	<b>El 96% de los trabajadores independientes aportaron.</b>  (2,116 millones de los 2,194 millones de trabajadores independientes)
<b>3. Ocupado por cuenta propia que gana más de un salario mínimo</b>	2,7 millones de personas (30% de los trabajadores por cuenta propia y 11% de la PEA).	<b>El 1% de las personas que trabajan por cuenta propia y ganan más de un salario mínimo hicieron aportes.</b>  (0,039 millones de los 2,7 millones de personas)	<b>El 12% de las personas que trabajan por cuenta propia y ganan más de un salario mínimo hicieron aportes.</b>  (0.34 millones de los 2,7 millones de personas)
<b>4. Ocupado por cuenta propia que gana hasta un salario mínimo</b>	6,4 millones de personas (25% de la PEA). Esta clase de trabajadores es el 70% de los trabajadores por cuenta propia.	<b>El 1% de las personas que trabajan por cuenta propia y ganan hasta un mínimo hicieron aportes a pensiones</b>  (0,045 de los 6,4 millones de personas.)	<b>El 5% de las personas que trabajan por cuenta propia y ganan hasta un mínimo hicieron aportes a salud.</b>  0,31 de los 6,4 millones de personas
<b>5. Desempleado</b>	3,0 millones de personas 12% de la PEA.	El 1% de la población hace aportes estando desempleada  (0,03 millones de los 3,0 millones de desempleados)	La encuesta diseñada para la población inactiva en la GEIH, únicamente permite establecer la proporción de personas en este segmento que se encuentran afiliadas a un fondo de pensiones. No contiene datos con respecto a afiliación al sistema de salud.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de disponibles de la GEIH y la PILA

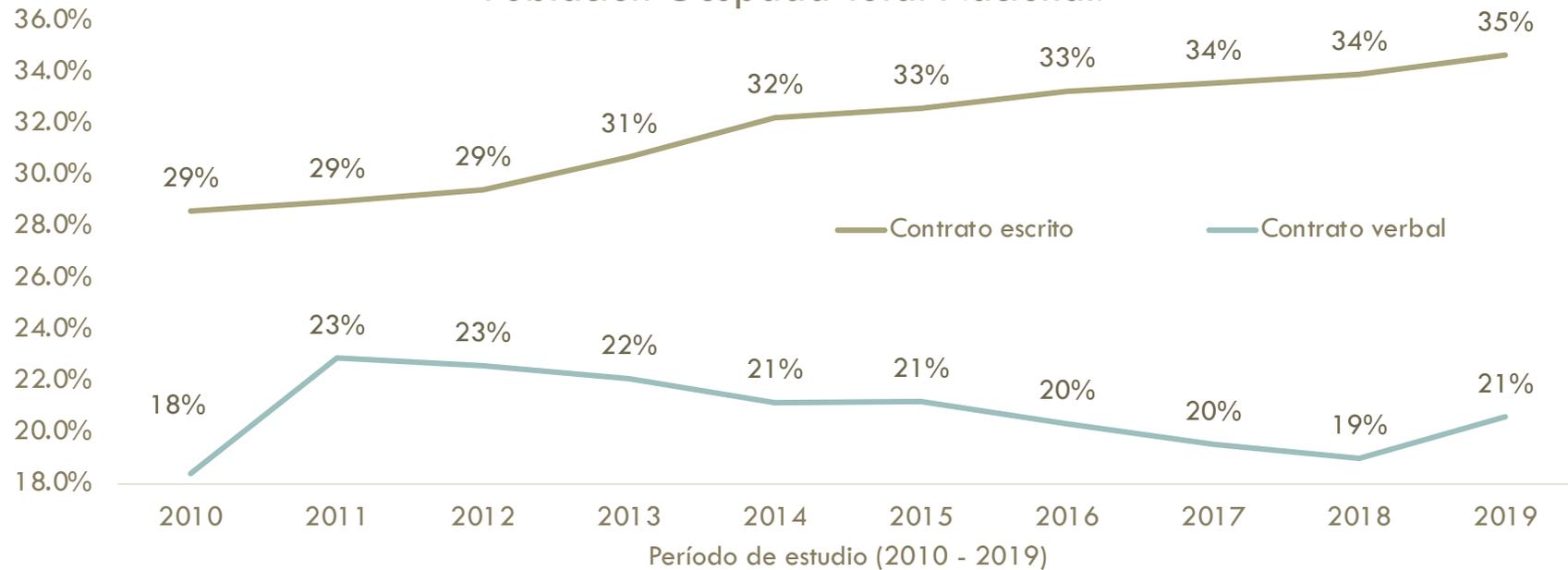
# TENDENCIAS EN LA CONTRATACIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA

Años Promedio de Educación de la Población Ocupada en Colombia por Tipo de Contrato (2010 - 2019)



# TRABAJADORES SEGÚN TIPO DE CONTRATO

Porcentajes Tipo de Contrato (Contrato Escrito y Contrato Verbal) Frente a la Población Ocupada Total Nacional.



Fuente: DANE, GEIH. (Datos 2009-2019). Elaboración propia

# LA CALIDAD DEL EMPLEO EN COLOMBIA ES REGULAR Y EL EMPLEO ES INESTABLE

Colombia, comparada con otros países de América Latina, tuvo la tasa mas baja de antigüedad entre sus trabajadores, así como la tasa más alta de reemplazo con el 30% de trabajadores con una antigüedad menor a un año (Gulavisi y Ollivero 2016).

Teniendo en cuenta cuatro variables: ingreso, modalidad de contratación, afiliación a seguridad social y horario de trabajo, Colombia obtiene una calificación de 43.8 puntos sobre 100 (Farné, 2003).

De acuerdo con otras medidas que combinan indicadores como participación laboral, informalidad, ocupación y salario, Colombia obtiene 57,4 puntos sobre 100, apenas por encima del promedio de América Latina y el Caribe (Fedesarrollo, 2019).

# TRABAJADORES RURALES EN COLOMBIA

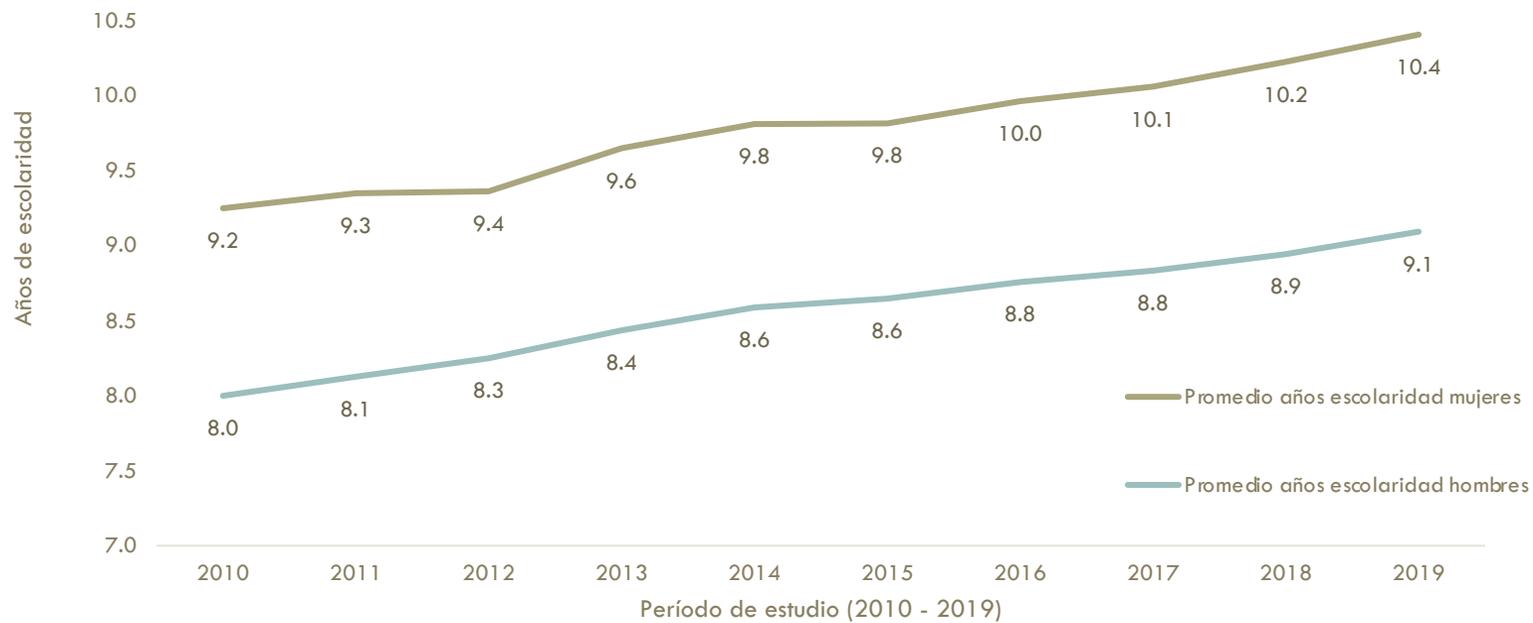
Una de las características de los trabajadores del sector rural es que tienen niveles de educación mucho más bajos que los de los trabajadores urbanos (6.3 años de educación en 2019 para los rurales vs 10,6 años de educación para los trabajadores urbanos).

Frente a la informalidad laboral, analizada bajo el criterio de aportes al sistema general de seguridad social, el 86% de los ocupados en la zona rural no realizaban aportes al sistema en el 2019.

# **LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL COLOMBIANO**



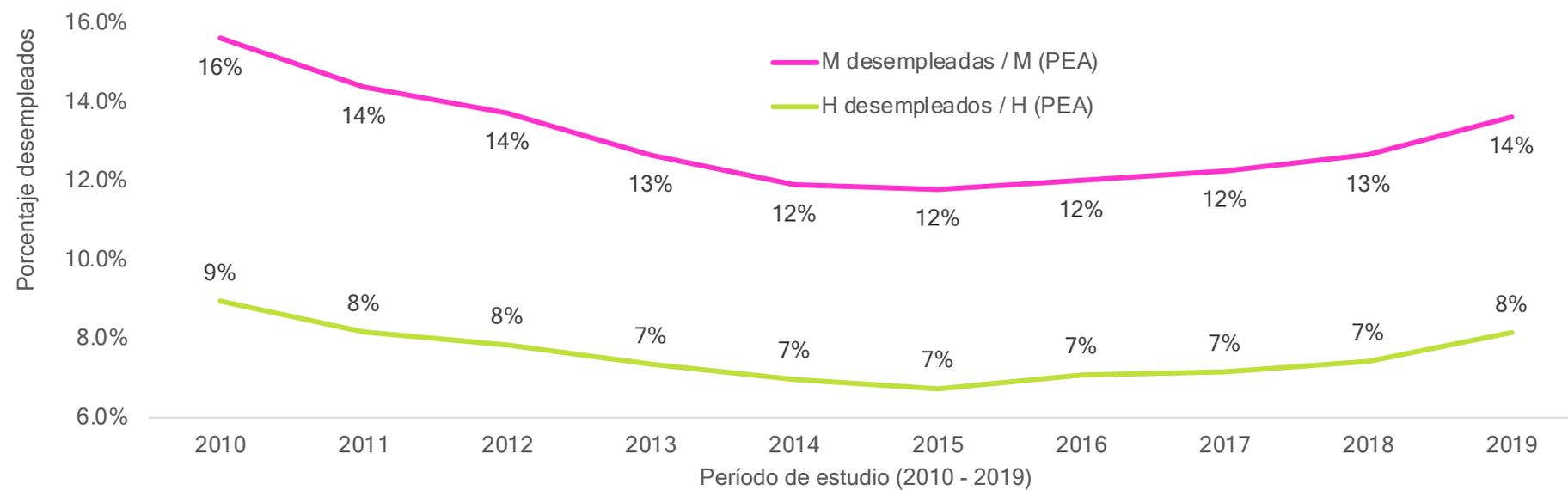
# PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD POR SEXO



Fuente: DANE, Elaboración propia.

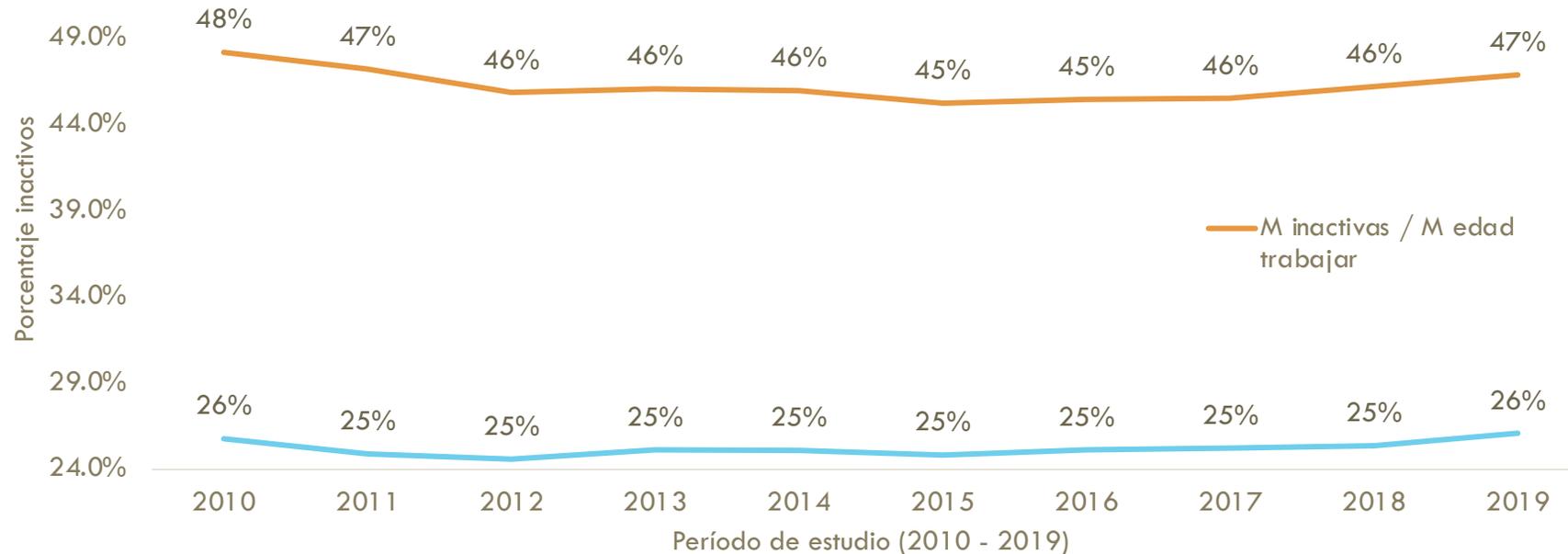
Pese a su mayor nivel educativo, las mujeres enfrentan un mayor desempleo y una mayor inactividad. Su menor participación en el mercado de trabajo se explica porque las mujeres enfrentan una serie de barreras de acceso y permanencia en el empleo que no sufren los hombres. Entre ellas, una sobrecarga de trabajo doméstico, y discriminación en el acceso y permanencia en el empleo.

# DESEMPLEO POR SEXO 2009-2019



Fuente: DANE, Elaboración propia.

# MUJERES Y HOMBRES FUERA DE LA FUERZA LABORAL 2010-2019



En 2019, el 36% de las mujeres fuera de la fuerza laboral lo estaban a causa de sus responsabilidades familiares.

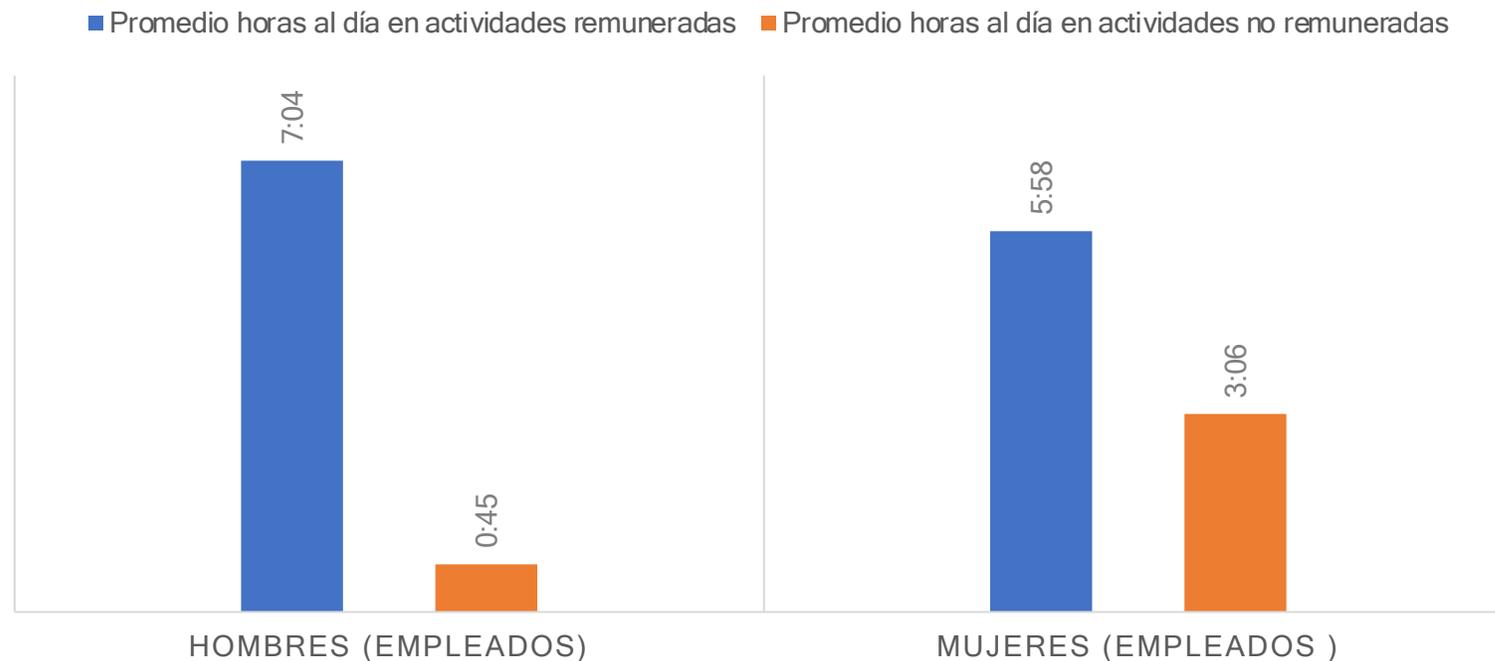
Fuente: DANE, Elaboración propia.

# BARRERAS DE ACCESO AL EMPLEO PARA LAS MUJERES

- 1) Desbalance entre hombres y mujeres en las cargas de trabajo doméstico no remunerado.
- 2) Reducida oferta de servicios de cuidado gratuitos o de bajo costo para niños, ancianos y personas con discapacidad.
- 3) Discriminación de género en el acceso y la permanencia en el empleo.

# BARRERA 1: DEDICACIÓN AL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO

HORAS PROMEDIO DEDICADAS A ACTIVIDADES DE TRABAJO  
REMUNERADO Y TRABAJO NO REMUNERADO, SEGÚN  
SEXO(ENUT) 2016-2017



Fuente: Ana María Tribín-Uribe et al., "¿En qué se parecen y en qué se diferencian las estadísticas obtenidas a partir de la GEIH y de la ENUT?. Un análisis comparativo y descriptivo acerca del mercado laboral y el trabajo no remunerado

# BARRERA 1: DEDICACIÓN AL TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO

Las mujeres se encuentran en la encrucijada del cuidado.

Aunque trabajen, invierten más tiempo en actividades no remuneradas (cuidar, cocinar, limpiar, etc). Su alta dedicación a estas actividades no remuneradas hace que se las perciba, familiar y socialmente, como las personas naturalmente encargadas de ese trabajo, lo que además las sobrecarga.

Al mismo tiempo, invertir su tiempo en actividades domésticas y de cuidado les impide estudiar o aumentar su formación para el empleo.

Por su parte, el mundo del trabajo, que es afectado por estos imaginarios, sanciona a las mujeres por su alta dedicación a las actividades de trabajo doméstico y las excluye, especialmente del trabajo formal.

# BARRERA 2: DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO AL EMPLEO A CAUSA DE LA MATERNIDAD POR LA INEFICACIA DE LAS NORMAS ANTIDISCRIMINACIÓN.

Se han publicado dos investigaciones sobre el efecto de la licencia de maternidad en el empleo femenino (Romero 2018 y Tribín, Vargas y Ramírez 2019).

Romero encontró que las licencias son eficaces protegiendo el empleo de las trabajadoras que ya tenían empleo y que el aumento de la licencia no afectó las posibilidades de mantenerlo. Sin embargo, a largo plazo sí se disminuyó la probabilidad de reengancharse de aquellas que por algún motivo salieron del mercado y el mismo grupo incrementó las probabilidades de abandonar la formalidad.

Tribín, Vargas y Ramírez encontraron que después de una ampliación de la licencia de maternidad, los resultados laborales de las mujeres en edad reproductiva empeoraron. En comparación con las mujeres mayores y los hombres de todas las edades, las mujeres en edad reproductiva incrementaron su probabilidad de ser inactivas, trabajar en la informalidad, y ser auto-empleadas.

# BARRERA 2: DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO AL EMPLEO A CAUSA DE LA MATERNIDAD POR LA INEFICACIA DE LAS NORMAS ANTIDISCRIMINACIÓN.

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud encontró que al 32 % de las mujeres que habían trabajado alguna vez les habían pedido una prueba de embarazo como requisito para acceder a un empleo.

Otras investigaciones dan cuenta de conductas discriminatorias adicionales que incluyen la práctica de pruebas de embarazo de manera subrepticia en los procesos de selección de personal, así como preguntas orientadas a determinar el peso de las responsabilidades de cuidado que las candidatas a un empleo como información decisiva para ofrecerles o no el puesto de trabajo (Ramírez-Bustamante 2019).

# COMO RESULTADO DE ESTAS BARRERAS

Las mujeres tienen menores posibilidades de pensionarse que los hombres. De acuerdo con el Informe Nacional de Competitividad 2020-2021, las mujeres se pensionan en menor proporción que los hombres en las zonas urbanas (37.1% de los hombres vs 24.3% de las mujeres) y mucho menos en las zonas rurales (10,5% hombres vs 5,8% mujeres).

Las investigaciones existentes muestran que el menor acceso de las mujeres a una pensión está relacionado con la diferencia en edad pensional en el régimen de prima media, lo cual perjudica a las mujeres (Muñoz 2019), y que además, las mesadas pensionales de las mujeres tienden a ser menores como resultado de vidas laborales intermitentes y con una alta dedicación a las tareas de cuidado (Quiroga 2021).

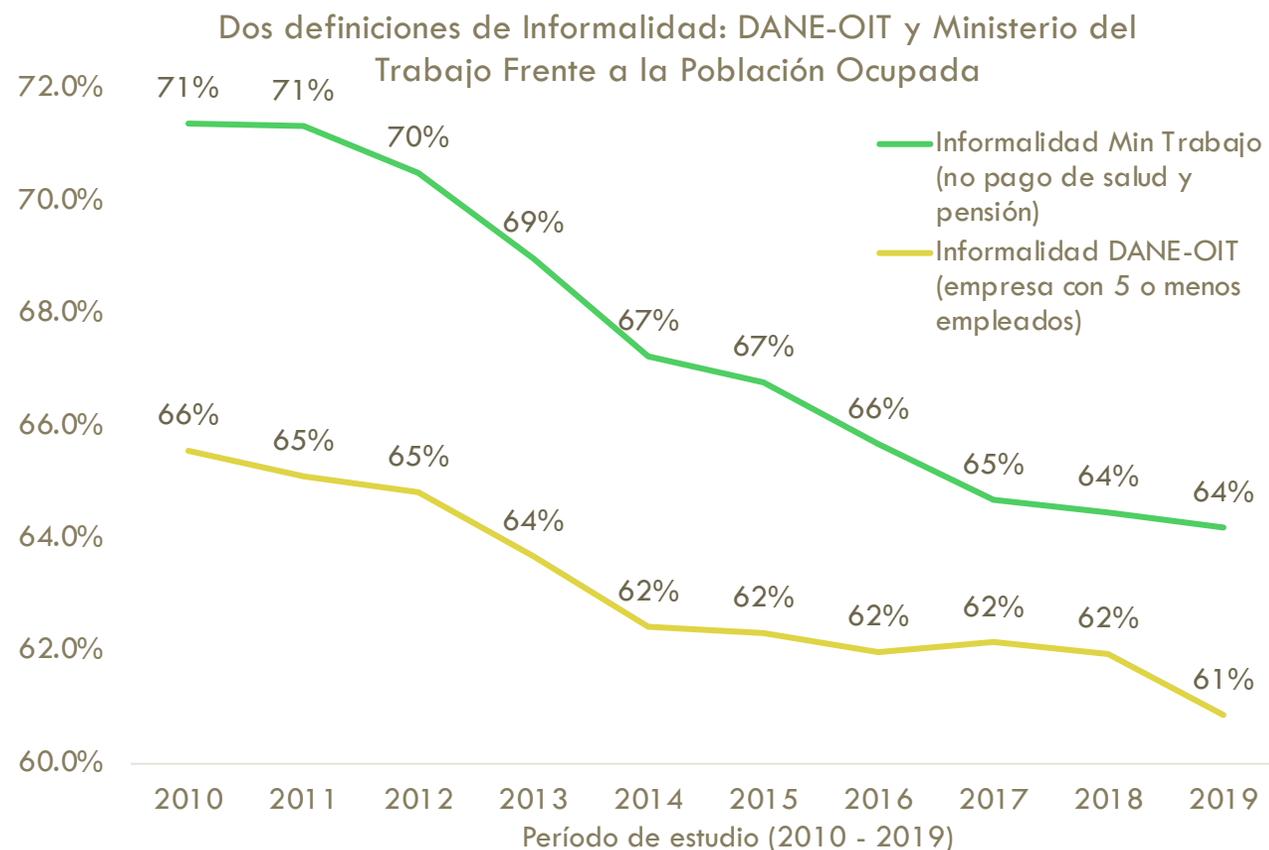
# EFICACIA DE LA REGULACIÓN LABORAL EN COLOMBIA

# INFORMALIDAD LABORAL

La informalidad laboral es un concepto con múltiples definiciones y para el cual existen varios parámetros de medición. En esta sección utilizaremos varios estándares de medición para explorar la dimensión de la informalidad en Colombia.

Conceptualmente se puede pensar en la formalidad y la informalidad laboral no como una relación binaria sino como un continuo entre dos extremos: de un lado el polo de alto nivel de cumplimiento de las normas jurídicas aplicables y en el otro estaría un bajo nivel de cumplimiento de las mismas normas (Guha-Khasnabis, Kanbur y Ostrom 2006).

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación y a juzgar por el bajo cumplimiento de las normas jurídicas aplicables, incluso en el caso de los trabajadores subordinados, el mercado laboral Colombiano se acerca más al polo de bajo cumplimiento de las normas aplicables. Esta ubicación es en parte el resultado de una baja capacidad institucional para tramitar los conflictos derivados del trabajo como se mostrará en la siguiente sección

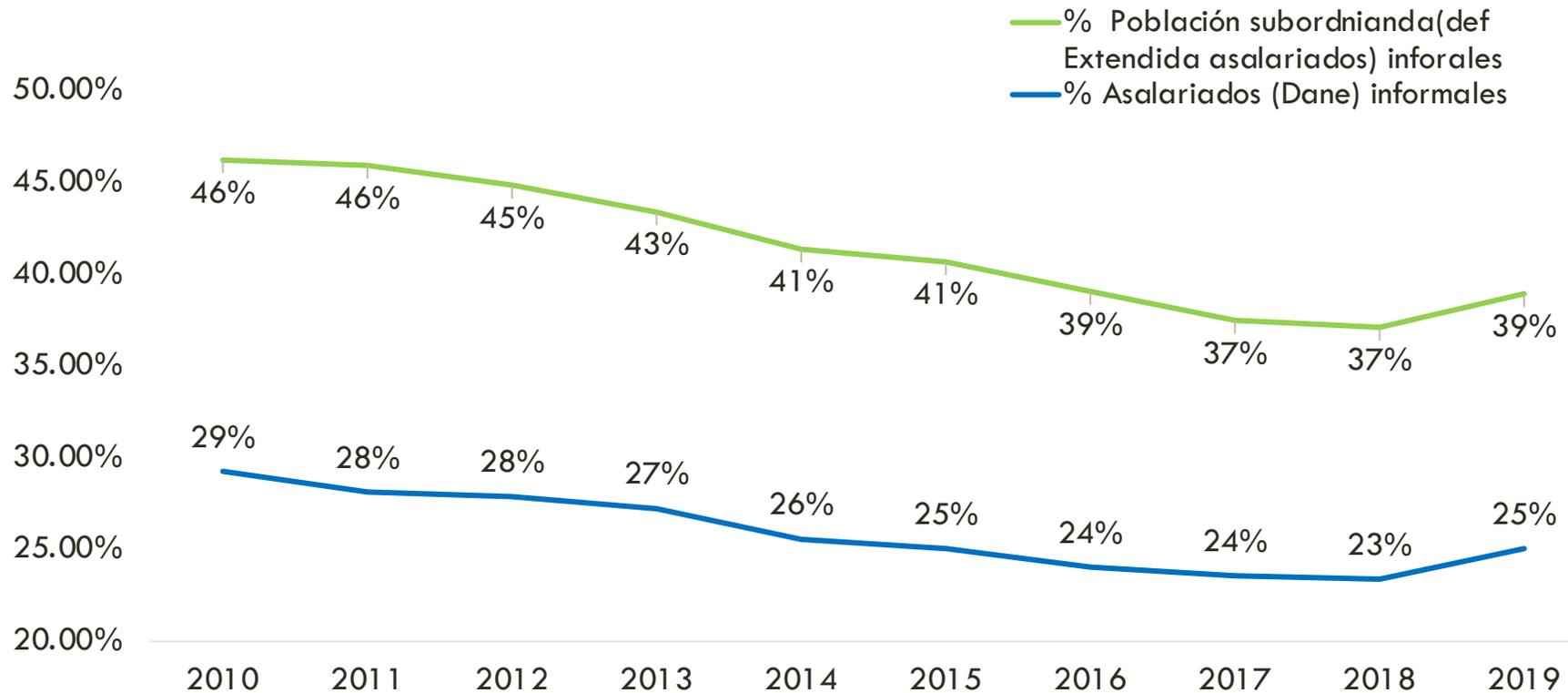


Fuente: GEIH, DANE. Elaboración propia.

# CRITERIOS PARA MEDIR LA INFORMALIDAD LABORAL

Criterios de la medición de la informalidad			
	DANE/ OIT	Ministerio del Trabajo	Raquel Bernal (2008)- Definición más estricta
Criterio	Tamaño de la empresa.	Cotizaciones al sistema de seguridad social.	Prestaciones sociales y derechos laborales asociados al contrato laboral del Código Sustantivo del Trabajo.
Explicación del Parámetro	Un empleo es informal si es originado en una empresa que, en todas sus sedes, tiene menos de cinco personas empleadas.	Son informales las personas ocupadas que no contribuyen al sistema de seguridad social (siendo el indicado básico la contribución a pensión).	El trabajo informal es aquel que no cumple con la regulación que contempla el Código Sustantivo del Trabajo.
Nivel de informalidad según últimos datos disponibles	En el 2019 <b>61%</b>	En el 2019, <b>64%</b>	Con datos de 2006, de acuerdo con este criterio, la informalidad oscilaba entre <b>el 100% y el 87%</b> . (Bernal, 2008)

# INFORMALIDAD LABORAL EN LA POBLACIÓN ASALARIADA (DANE) VS INFORMALIDAD LABORAL EN LA POBLACIÓN CON SUBORDINACIÓN, (ASALARIADOS DEFINICIÓN EXTENDIDA)



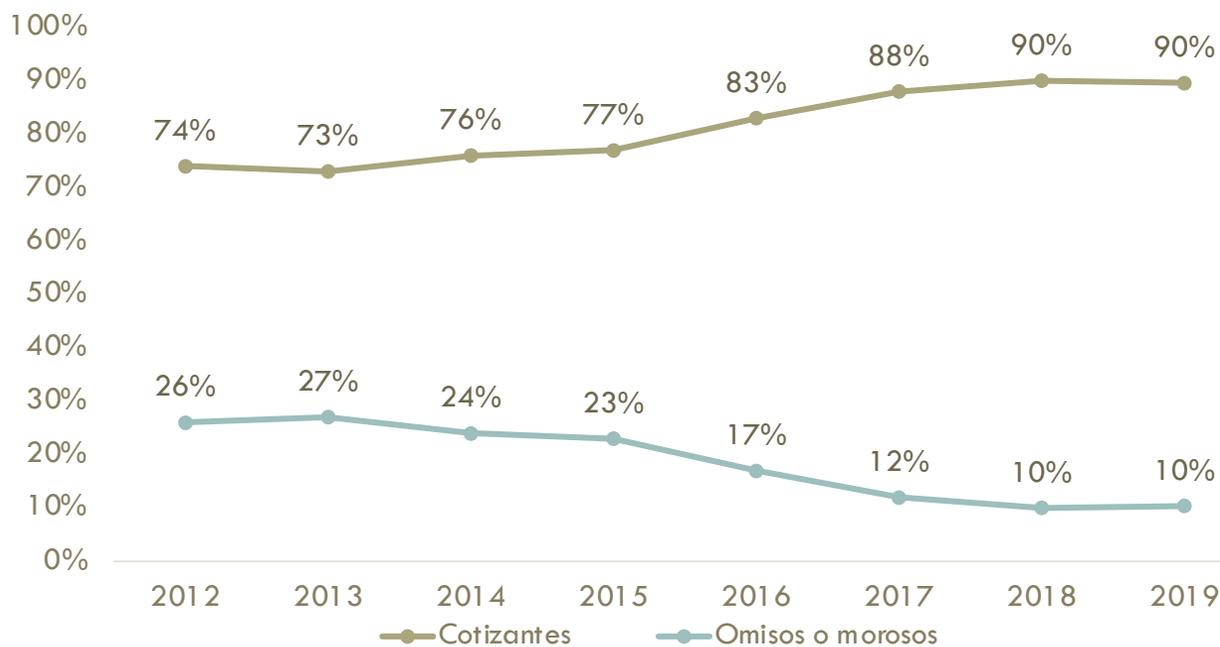
Quando se utiliza la definición extendida de asalariado (empleados privados, empleados del gobierno, empleados domésticos y jornaleros o peones) la informalidad, medida por los aportes a salud y pensión, es un poco más alta que cuando se toma como universo el concepto de asalariado del DANE.

# CRITERIOS ADICIONALES PARA MEDIR LA EFICACIA DE LAS NORMAS LABORALES

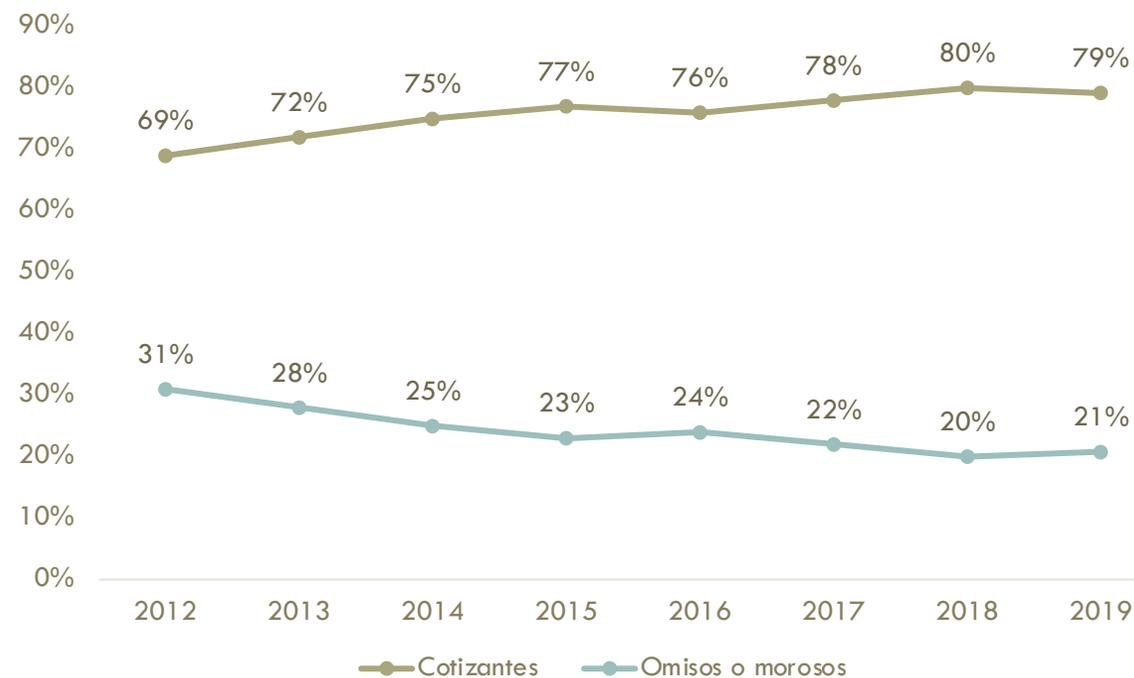
Criterios para medir la eficacia de las normas laborales		
Criterio	Raquel Bernal	Adoptado en la investigación
<b>Explicación del criterio</b>	La eficacia se mide partiendo del cumplimiento pleno de las prestaciones sociales y derechos laborales asociados al contrato de trabajo.	<p>La eficacia se mide partiendo del número de afiliados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondos de Cesantías.</li> <li>- Sistema de Riesgos laborales.</li> <li>- Cajas de Compensación</li> <li>- Y aquellos trabajadores que disfrutaron de vacaciones.</li> </ul> <p>Para posteriormente compararlos con la población que en teoría se encuentra en una relación de subordinación</p>
<b>Cifras más recientes</b>	La ineficacia de las normas laborales para el 2006, bajo este criterio, oscilaba entre el 100% y el 87% (Bernal, 2008)	<p><b>En 2019:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sólo el 44% de los asalariados (definición extendida) estaban afiliados a un Fondo de Cesantías.</li> <li>- El 47% de asalariados estaban afiliados al Sistema de riesgos laborales</li> <li>- El 48% de asalariados estaban afiliados a una caja de compensación familiar.</li> <li>- Solo el 21 % de trabajadores disfrutó de vacaciones durante el año.</li> </ul>

# ASALARIADOS EVASORES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Número de trabajadores dependientes cotizantes y evasores en el sistema de salud

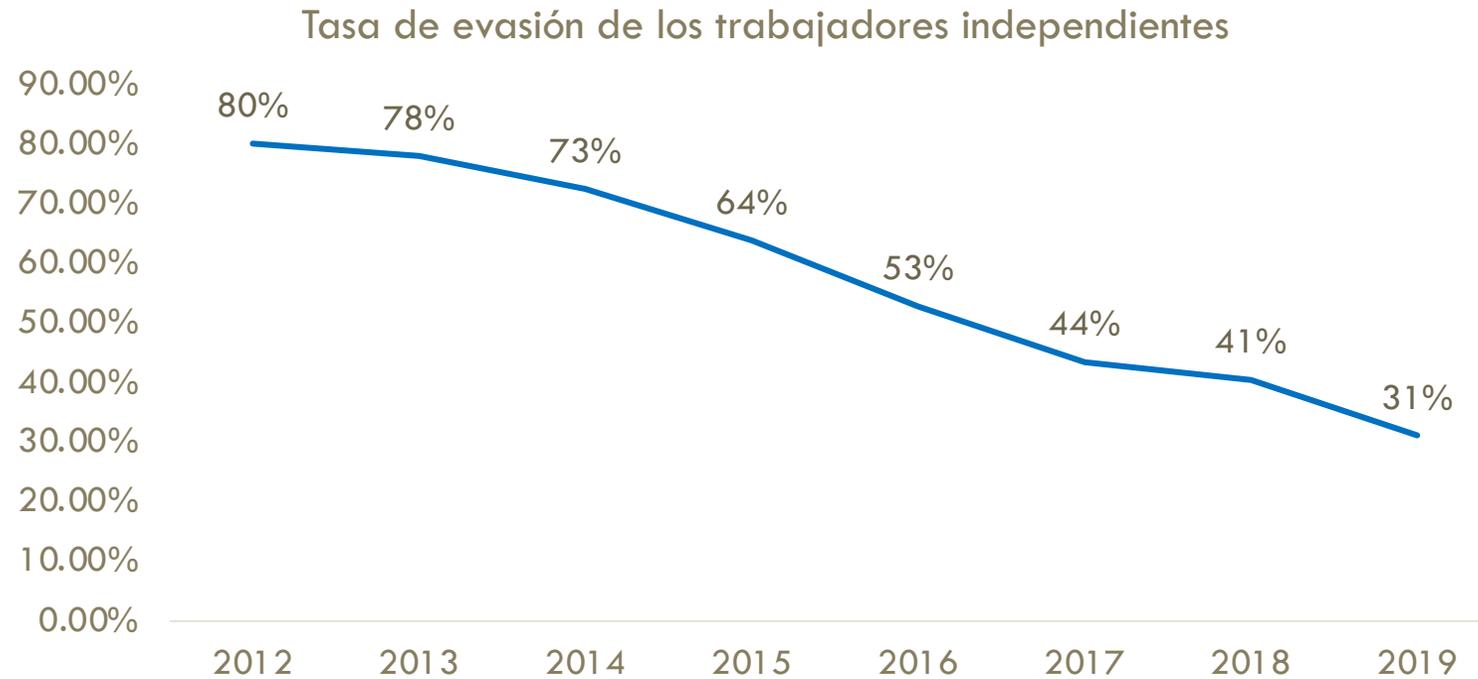


Número de trabajadores dependientes cotizantes y evasores en el sistema de pensiones



Elaboración propia. Datos procesados de la UGPP (2012-2019)

# EVASIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES



# CONFLICTIVIDAD LABORAL EN COLOMBIA

# NECESIDADES JURÍDICAS

El 14,2% de los encuestados manifestó tener necesidades jurídicas en materia laboral. Esta necesidad ocuparía el tercer lugar en importancia después de conflictos con los vecinos y necesidades relacionadas con el servicio de salud. (DNP y Banco Mundial 2017)

De acuerdo con la encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2020), la mayor conflictividad surge a raíz del incumplimiento de las obligaciones del empleador y el pago de erogaciones económicas que implica una relación laboral (41%) del total. A este problema lo siguen el maltrato y el acoso laboral (24%), problemas relacionados con la terminación del vínculo laboral (21%) y el reconocimiento y formalización de la relación laboral (6%).

Pese a tener problemas relacionados con el empleo, el 61% de personas que los enfrentaban no hizo nada, y sólo el 39% acudieron a las instituciones o a un tercero para solucionar el problema.

# CONFLICTIVIDAD LABORAL MEDIDA A PARTIR DE UN GRUPO DE CONSULTORIOS JURÍDICOS

Como tendencias generales dentro de los consultorios jurídicos que respondieron a nuestra solicitud, encontramos que la conflictividad laboral es un asunto que ocupa un porcentaje alto dentro de los casos que conocen estas instituciones. En efecto, **el área laboral de varios consultorios está entre las tres áreas con mayor número de casos y procesos activos lo que muestra el peso que tiene la conflictividad entre empleadores y trabajadores en este primer nivel de análisis.**

También logramos identificar que en todos los consultorios consultados las causas más recurrentes de consulta incluyen las siguientes: el pago de acreencias laborales, pago de salarios, indemnizaciones y el pago de prestaciones sociales.

# CONFLICTIVIDAD LABORAL. PRINCIPALES HALLAZGOS

## La conflictividad laboral desde la jurisdicción

Con base en la investigación cualitativa (entrevistas a los operadores judiciales), las causas de conflicto más recurrentes se centran en el pago de acreencias laborales, la terminación del contrato de trabajo y la declaratoria de la existencia del contrato realidad.

### Jurisdicción laboral:

No contamos con información sobre las causas de conflicto ya que el instrumento de recolección de datos solo se enfoca en información cuantitativa (número de procesos, tipo de procesos y evaluación de resultados )

### Jurisdicción constitucional:

La jurisdicción constitucional cuenta con datos desagregados de la conflictividad desde enero de 2019 a marzo de 2020. De acuerdo con esta información, **el reintegro, el pago de salarios y de acreencias sociales son las principales causas de conflicto.**

### Justicia administrativa- Ministerio del trabajo.

Frente a su labor de policía administrativa: la mayoría de quejas y sanciones se dieron por suspensiones y despidos ilegales.

En lo que concierne a su labor conciliatoria: la principal causa de conflicto es el pago de acreencias laborales (prestaciones sociales e indemnizaciones )

### Consultorios jurídicos y centros de atención:

La conflictividad laboral se ubica entre los primeros tres lugares de conflictos dentro de estas instituciones siendo el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones las causas más frecuentes de disputa.

# **DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA LABORAL**



# LA PRIMERA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ES EL MINISTERIO DEL TRABAJO

Los estándares internacionales de la OIT referidos al número de inspectores de trabajo disponen que debe existir al menos un inspector de trabajo por cada 10,000 trabajadores (o población ocupada en el país).

De acuerdo con este estándar, en Colombia deberían existir 1969 inspectores, pero el país cuenta con 904, es decir, enfrentamos un déficit del 54.0% de los inspectores con los que el país debería contar.

Dentro de los perfiles profesionales de los inspectores de trabajo preocupa que solo el 66% de ellos sean abogados y que sólo el 30% de los inspectores actuales cuente con estudios de especialización. Apenas el 2% tiene estudios de maestría.

De acuerdo con información para 2019, apenas el 6,7% del presupuesto del Ministerio correspondió a gastos de personal, gastos generales y gastos de inversión en la cartera, mientras que la gran mayoría del presupuesto de la entidad (93,3%) está destinado al pago de pensiones del sector público del orden nacional.

# ACCESO A LA JURISDICCIÓN LABORAL

La jurisdicción laboral enfrenta una congestión del 59% de casos, mayor a la congestión de la jurisdicción civil (52%) y penal (45%).

Para agravar esta situación, mientras que la cantidad de procesos ha aumentado en un 117 % desde 1993, el número de jueces ha permanecido estático, contando con tan solo once jueces por cada 10.000 habitantes, cifra que está un 83 % por debajo del estándar de la OCDE.

# OBSTÁCULOS PARA ACCEDER A LA JUSTICIA

La conflictividad laboral en el país, pese a todo, no es particularmente alta. Pero no lo es porque escaseen los conflictos, sino porque esta inoperancia de las autoridades puede actuar como un factor disuasorio que mina la confianza de los trabajadores en la autoridad administrativa y en los jueces.

A esto se suma el alto costo económico y los diversos recursos que requieren los trabajadores para acceder a la justicia. Entre ellos, en muchos casos el trabajador tiene la necesidad de estar representado por un abogado, el éxito en el proceso depende de superar las dificultades probatorias que se enfrentan para demostrar la existencia de la relación laboral, la larga duración de los procesos y el temor de los trabajadores a la retaliación que puede ocurrir en el mercado de trabajo a causa de la demanda laboral entre otros factores

**¿POR QUÉ SE INCUMPLE LA LEY  
LABORAL EN COLOMBIA?**

# ENTREVISTAS CON JUECES Y ABOGADOS LABORALISTAS

Para compensar la generalidad de los datos sobre conflictividad judicial, así como para explorar cuestiones aledañas a la administración de justicia laboral que los datos reportados no podían captar, se realizaron 25 entrevistas: once con abogados litigantes y catorce con jueces laborales de distintos niveles jerárquicos.

Todos los jueces estuvieron de acuerdo con que la principal causa de conflicto que lleva a la clase de trabajadores a demandar a los empleadores son conflictos relacionados con la seguridad social (reconocimiento de pensiones, traslado entre regímenes pensionales, conflictos sobre tiempo de servicio, entre otros). Siguen a éstos los conflictos relacionados con pago de prestaciones y el contrato realidad.

# PRINCIPALES HALLAZGOS EN LAS ENTREVISTAS

De acuerdo con una jueza laboral de pequeñas causas de Bogotá:

*[el contrato realidad] estaría en los primeros puestos [de conflictividad] porque realmente la mayoría de vinculaciones son muy informales, es decir, verbales, entonces casi siempre se tiene que entrar a determinar si se está o no dentro de un marco del contrato laboral. Es decir, si están configurados todos los elementos constitutivos de la relación laboral. Además de que el contrato laboral se celebra de manera verbal también sucede que se celebra bajo otras formas que pretenden disfrazar la verdadera relación laboral, entonces se presentan muchos contratos de prestación de servicios o cooperativas de trabajo asociados que pretenden como darle como un matiz de independiente al trabajador cuando éste en realidad estaba sujeto a la subordinación, al cumplimiento de horario de trabajo y los demás elementos del contrato laboral. Entonces, si dentro de los contratos de trabajo digamos que un entre un 60 y 70 % hay que entrar a establecer si sí era un contrato de trabajo.*

# SOBRE LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO DEL TRABAJO:

Dos abogados:

*La inspección en el trabajo, osea, la policía administrativa laboral del ministerio del trabajo, eso funciona bastante, pero bastante mal. Primero, el número de inspectores es muy pequeño. Segundo, el grado de profesionalización por carrera tiene una cobertura limitada.*

*Las funciones de inspección, vigilancia y control del Ministerio [del trabajo] son muy útiles siempre y cuando una vez se establezca la violación de la ley, se impongan las sanciones. Esas funciones no sólo útiles sino necesarias. (...) Sin embargo, en general el Ministerio del trabajo es laxo y además no cuenta con el número de funcionarios que se requieren para hacer inspecciones en distintos lugares donde se viola la ley.*

# DIFICULTADES EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

Elaborando sobre las dificultades que enfrentan los trabajadores para plantear reclamos o quejas durante la vigencia de la relación laboral, el siguiente abogado articula la ausencia de garantías para el trabajador durante la relación laboral con el incumplimiento de la ley laboral:

*Hay un primer tema que es importante que lo tengas presente, y es lo que a mí me ha pasado y siempre lo digo en clase, es que las dificultades en la reclamación en vigencia de la relación de trabajo hacen casi imposible cualquier reclamación judicial. Porque mira, hace un momento me escribía una compañera (...) y me hablaba de un tema del auxilio de transporte, que se lo quieren quitar. Bueno, es una bobada, pero yo le decía al final: mira, plantea lo que yo te estoy diciendo con inteligencia porque tus sales allá con ese chorrero de normas que te estoy dando y vas a quedar como la problemática y te van a sacar. Entonces, en vigencia [de la relación laboral], normalmente, es muy difícil reclamar en Colombia (...). Es muy complicado porque te vas a quedar con el problema de que te van a poner en la mira, en la lista para sacarte de primero, entonces es difícil que un trabajador se anime.*

# CULTURA DEL INCUMPLIMIENTO Y BAJO COSTO DE LAS CONDENAS JUDICIALES

De acuerdo con un abogado litigante:

*Las condenas irrisorias promueven el incumplimiento de la ley. Irrisorias en el sentido de que el empleador termina pagando tardíamente lo que ha debido pagar durante la existencia del contrato de trabajo. La jurisprudencia colombiana se ideó la buena fe. Que cuando hay buena fe, no se paga la indemnización moratoria. (...) Eso es una excusa para favorecer al empleador, por un lado, y por el otro el facilismo de no entrar en un mayor análisis de la prueba. Los jueces laborales hacen un análisis de las pruebas muy precario. No le dedican suficiente tiempo. Por la carga de trabajo que tienen.*

# COSTOS ASOCIADOS AL INCUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN LABORAL

En la sección del informe se ofrece un ejemplo para cuantificar el incumplimiento de la ley laboral en Colombia utilizando un caso de conflictividad muy frecuente: el contrato realidad. El ejemplo muestra que, dadas una serie de condiciones que hoy pueden materializarse en nuestro sistema jurídico, un empleador irregular condenado judicialmente puede pagar menos para resarcir a su trabajador de lo que habría tenido que pagar durante la vigencia del contrato de haberlo hecho cumpliendo la ley desde el inicio del contrato. El bajo costo de estas condenas hace que su efecto disuasorio sea nulo, lo que a su vez mantiene el flujo frecuente de conflictos por el mismo motivo.

# NO ES CIERTO QUE LA REGULACIÓN LABORAL EN EL PAÍS OBSTACULICE LA CREACIÓN DE EMPLEO

Este informe muestra la relativa ineficacia de la regulación laboral en el país con base en los datos disponibles para estudiarla.

Es difícil decir, con base en lo que se ha mostrado, que la regulación laboral es una barrera a la creación de empleo. Si lo es, se trata de una barrera de papel.

Las reformas hacia la flexibilización de la regulación laboral dieron escasísimos rendimientos en términos de creación de empleo y marginales en términos de formalización del empleo existente. Además, la flexibilización del contrato de trabajo a través de contratos a término fijo en un contexto como el colombiano (de alto desempleo y bajo control del Ministerio del Trabajo) disminuye el poder de los trabajadores y los expone a condiciones abusivas de empleo que deben soportar para mantener la fuente de ingresos.

**DIAGNÓSTICO Y  
ALTERNATIVAS Y  
RECOMENDACIONES**

# MINISTERIO DEL TRABAJO- INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

- Aumentar los recursos para la gestión del Ministerio en particular los destinados a la labor de inspección y vigilancia.
- Aumentar el número de inspectores para alcanzar el estándar establecido por la OIT.
- Promover la especialización de los inspectores del trabajo en áreas de regulación laboral, seguridad social y derecho administrativo.
- Fortalecer la función preventiva del Inspector del Trabajo, elaborando estrategias pedagógicas y de información para crear una cultura de cumplimiento de la legislación laboral entre empleadores y trabajadores.
- Robustecer el procedimiento sancionatorio, junto con las sanciones, para castigar eficazmente la infracción a las normas de derecho laboral.

# JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL:

- Creación de más juzgados laborales para cumplir con los estándares internacionales de la OCDE, es decir, contar 65 jueces laborales por cada 100.000 habitantes.
- Para reducir la sobrecarga de trabajo, algunos de los nuevos cargos podrían ser de jueces laborales de ejecución quienes se hagan cargo del cumplimiento de las sentencias en los procesos ejecutivos.
- Para redistribuir la carga de procesos entre las distintas jerarquías, y particularmente reducir la demanda de los juzgados del circuito, se debería ampliar la competencia de los jueces de pequeñas causas.
- Los jueces laborales deben promover la aplicación sistemática de la sanción moratoria como resultado de la evasión de la regulación laboral. La imposición de esta sanción no debe estar supeditada a condicionamientos adicionales.
- Para mejorar el acceso a la justicia de los trabajadores de más escasos recursos, promover la remuneración de los curadores ad litem, que asumen la defensa de trabajadores que no pueden acceder a un abogado pagado con sus propios recursos.
- Promover y ampliar el uso de herramientas digitales en los juzgados del país lo que ha facilitado el acceso ciudadano a la justicia laboral.

# REFORMAS NORMATIVAS:

- Modificar la regla de prescripción de la acción laboral ordinaria (artículo 488 del C.S.delT.) para que la misma tenga una extensión igual a la de la acción civil ordinaria (10 años).
- Modificar el artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, adicionándolo para que se señale que el conteo de la prescripción, para todos los efectos, en los casos de contrato realidad, comienza a contar al finalizar la relación laboral.
- Elaborar un sistema de desincentivos (sanciones y multas) para que las entidades del sistema de seguridad social cumplan con la garantía de los derechos de los usuarios, reduciendo la litigiosidad innecesaria.
- Regular el período precontractual en materia laboral que actualmente no está regulado. La regulación debería promover procesos de selección más transparentes y sanciones a los empleadores que utilicen criterios discriminatorios por motivos de raza, sexo, orientación sexual, creencia religiosa, afiliación política, entre otros, para la selección de personal. Así mismo, la regulación debería establecer cuáles son los exámenes médicos necesarios y que pueden practicarse a los candidatos a un empleo para evitar motivos discriminatorios adicionales.