



# Análisis de la Reforma Laboral del Gobierno del presidente Gustavo Petro

Recomendaciones para que el Congreso de la  
República adopte ajustes que incentiven el  
empleo formal y el desarrollo económico

**Diciembre, 2023**

---

## **Análisis de la Reforma Laboral del gobierno de Gustavo Petro**

Recomendaciones para que el Congreso de la República adopte ajustes que incentiven el empleo formal y el desarrollo económico

### **Autores**

**Carlos Augusto Chacón Monsalve**

Director ejecutivo ICP

**Katherine Flórez Pinilla**

Investigadora *Senior* del ICP

**Alba Isabel García Giraldo**

Coordinadora del Observatorio de Impacto Económico del ICP

**Paula Onzaga Vergara**

Coordinadora del Observatorio Legislativo del ICP

**Samuel Carrillo Rivera**

Asistente de Investigaciones en el ICP

### **Diseño y diagramación**

**Luisa Peña**

Profesional de comunicaciones

**Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga – ICP**

Calle 70 # 7a – 29

(+57) 313 431 20 95

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

Diciembre, 2023

**Bogotá, Colombia**

---

## Contenido

Ideas clave .....	4
Presentación .....	4
Introducción.....	8
1. Radiografía del mercado laboral colombiano previa a la reforma.....	8
2. Algunos avances que incorpora la reforma .....	11
2.1. Formalización de trabajadores en plataformas de reparto .....	11
2.2. Medidas de formalización para trabajadores en tiempo parcial en Micronegocios .....	12
2.3. Definición y promoción de modalidades de trabajo a distancia .....	13
2.4. Ajuste de la planilla integrada de liquidación de aportes PILA.....	14
3. Nuevas alarmas y advertencias que se mantienen .....	15
3.1 Contratistas y los subcontratistas.....	15
3.2. Desmotivación a los procesos de automatización y cambio tecnológico .....	16
3.3. Sobre los contratos de trabajo a término fijo .....	17
3.4. Sobre la estabilidad laboral reforzada.....	17
3.5. Sobre la jornada laboral.....	18
3.6. Sobre la remuneración del trabajo suplementario .....	19
3.7. Sobre el contrato de aprendizaje.....	19
3.8. Sobre el contrato y jornal agropecuario .....	20
3.9. Sobre la prohibición de la celebración de contratos de prestación de servicios .....	21
3.10. Obligatoriedad de <i>jornadas flexibles</i> podría aumentar las brechas .....	22
3.11. Fuero sindical.....	23
3.12. Ambigüedades de las garantías a la negociación colectiva .....	23
3.13. Sobre la prohibición de pactos colectivos.....	24
3.14. Sobre las huelgas en servicios públicos esenciales .....	24
3.15. Sobre la prescripción de los derechos laborales.....	25
3.16. Sobre las derogaciones: revisión del artículo 92 del proyecto.....	25
3.17. Protección laboral frente a procesos de descarbonización, transición energética hacia economías sostenibles.....	26
3.18. Promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.....	26
Referencias.....	27

## Ideas clave

### Reformar el mercado laboral imponiendo altos costos y rigideces a las condiciones de acceso y movilidad puede desencadenar en un aumento del desempleo y profundizar la informalidad

<p><b>1</b> <b>Formalización de empleo impidiendo la flexibilidad</b></p>	<p>Las propuestas de formalizar el empleo mediante <b>plataformas digitales</b> son necesarias siempre y cuando garanticen la libertad del trabajador para elegir su tipo de vinculación y modalidad contractual.</p> <p>La búsqueda de formalización de cotizaciones a cargo del empleador en <b>trabajadores a tiempo parcial</b> en micronegocios exige una valoración del costo y los montos a cargo del empleador, así como la ampliación de esta posibilidad a los trabajadores de empresas de todos los tamaños y sectores.</p> <p>Se sugiere revisar y adaptar los artículos 34 y 35 sobre contrato y <b>jornal agropecuario</b>, incluyendo la posibilidad de contratación independiente y el salario por hora para adaptarlo a las realidades de la ruralidad.</p>
<p><b>2</b> <b>Obligatoriedad de jornadas laborales flexibles, cambios en horarios de la jornada sin tener en cuenta las capacidades sectoriales</b></p>	<p>Se cuestiona la viabilidad de obligar a las empresas, especialmente a las pequeñas, a adoptar el <b>trabajo en casa en porcentajes fijos de su nómina</b>, así como <b>imponer la jornada laboral flexible para trabajadores cuidadores. las dos medidas ocasionan altos costos y rigidez</b>. Se sugiere un enfoque de transición y de incentivos fiscales en lugar de imposiciones, permitiendo a la empresa organizar según las capacidades y recursos.</p> <p>La modificación de la <b>jornada laboral</b> tendrá impacto diferencial entre los sectores económicos, se propone ajustar las franjas horarias para evitar afectaciones en comercio, actividades artísticas, entretenimiento, recreación y servicios de comida.</p>
<p><b>3</b> <b>Eliminación de la autonomía y de la flexibilización laboral que impide el florecimiento de trabajos diversos e independientes</b></p>	<p>La obligación de cotizar por cada empleo <b>podría aumentar los costos y desmotivar la formalización de quienes desean realizar más de una labor</b>. Se sugiere establecer una única cotización base para trabajadores independientes que garantice cobertura sin desincentivar la formalización.</p> <p><b>Eliminación de contratistas.</b> La exigencia para los contratistas de tener su propia organización empresarial constituye una traba para su existencia y para la flexibilidad laboral, aumentando los costos y desmotivando el trabajo independiente. También la <b>eliminación de contrato por prestación de servicios</b> afectaría la libertad de elegir, la flexibilidad y la competitividad del mercado laboral, crucial para quienes no quieren atarse a un sitio de trabajo, disponer de su tiempo o dedicarse a responsabilidades de cuidado, como madres y cuidadores.</p> <p><b>Limitar la utilización de contratos a término fijo</b> (con un máximo de tres años) y obligar al uso exclusivo de contratos a término indefinido dificulta la capacidad de evaluar a los trabajadores, incrementa los costos asociados a la contratación y debilita la gestión autónoma de empleo.</p>
<p><b>4</b> <b>Sindicatos, estabilidad laboral reforzada, reconversión reforzada y debilitamiento de la autonomía empresarial</b></p>	<p>La <b>obligación de la reconversión laboral</b> ante la automatización y la transición energética genera cargas adicionales sobre el empleador que obstaculiza la competitividad, productividad e innovación, al mismo tiempo que desmotiva la transición tecnológica y energética.</p> <p><b>El fuero sindical</b>, se cuestiona por limitar la autonomía empresarial en despidos, aumentar el riesgo de litigios y dificultar la renovación de personal, afectando la adaptabilidad de las empresas a las transformaciones laborales.</p> <p>Lo propuesto sobre <b>negociación colectiva</b> presenta ambigüedades para su aplicación efectiva.</p> <p>La <b>Estabilidad Laboral Reforzada</b> dificultará los despidos de grupos como prepensionados y mujeres embarazadas. A mediano plazo, esto podría desincentivar la contratación de mujeres en edad reproductiva y adultos medios.</p>

## Presentación

Para el Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga- ICP, resulta prioritario contribuir al debate político y académico sobre los efectos que tiene la regulación en el mercado laboral colombiano, considerando que las reformas propuestas por el actual gobierno tienen el potencial de profundizar los problemas de desempleo e informalidad, impidiendo la movilidad social y la superación de la pobreza.

Por esta razón, en el marco del trabajo adelantado por los Observatorios Legislativo y de Impacto Económico de las Políticas del ICP, se presenta el siguiente documento a la luz de nuevas consideraciones que deben manifestarse y en otras en las que debe insistirse a propósito de la segunda versión del proyecto de ley de Reforma Laboral.

Este documento deriva de las conclusiones de una mesa de trabajo que contó con la participación de expertos de diversos sectores, convocada con el fin de generar propuestas que sirvieran de insumo a los tomadores de decisión en la legislatura 2023-2024 del Congreso de la República, en la elaboración y discusión de posibles nuevas versiones del Proyecto de Ley de Reforma Laboral.

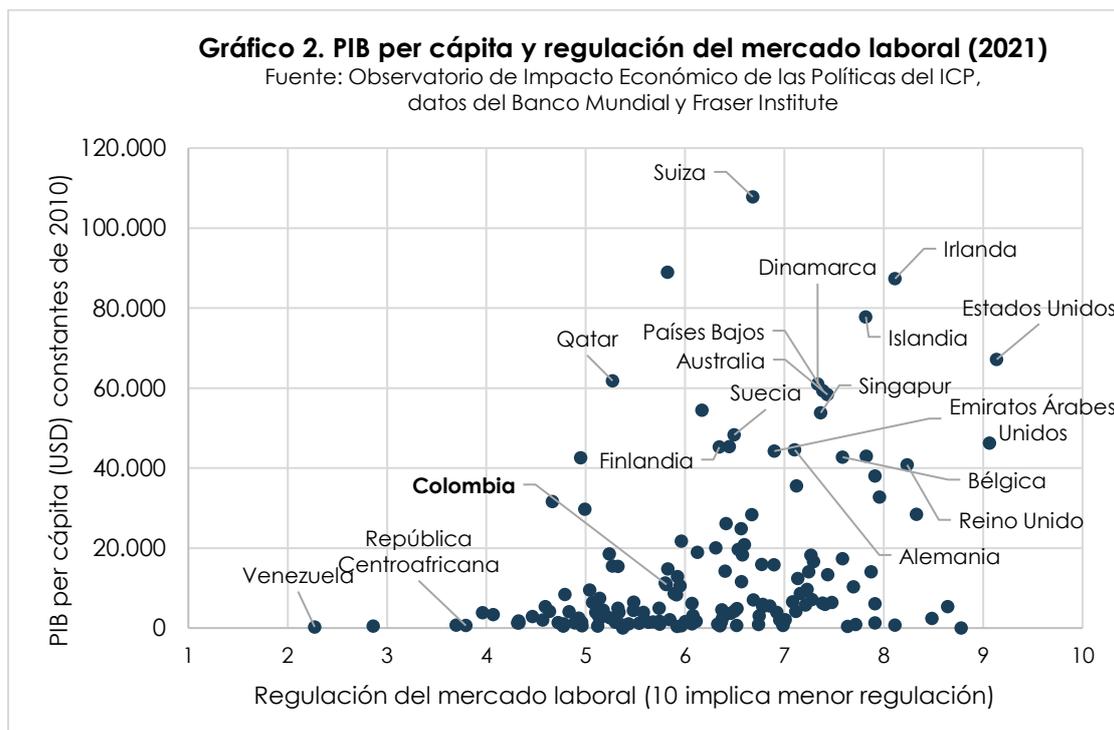
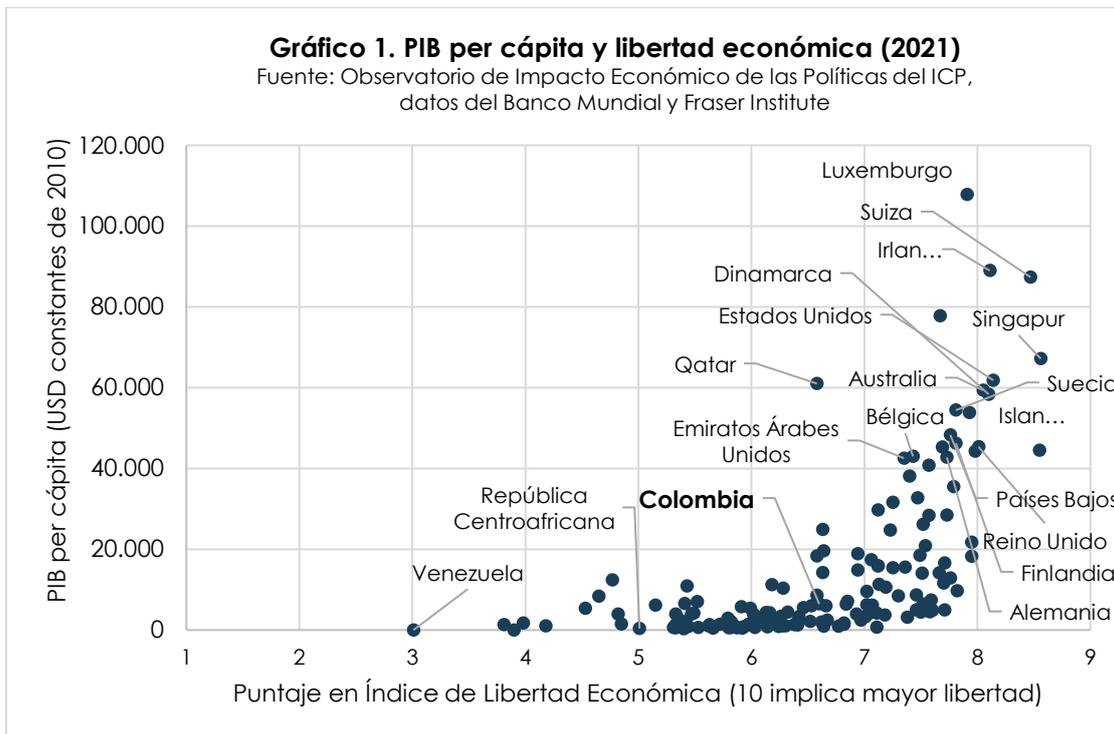
Es importante considerar que una discusión seria sobre el mercado laboral colombiano debe partir por superar la falsa premisa respecto a que la flexibilización significa la precarización de las condiciones laborales. Se pueden tener mercados laborales flexibles regidos por principios de libertad económica, -y no por regulaciones gubernamentales que impiden que empleados y empleadores definan, sobre la base del mutuo ajuste, las condiciones de contratación y despido-, sin que ello implique ir en contravía de los derechos de los trabajadores, la valoración económica de la empresa, y la distribución equitativa de los beneficios.

Existen diversos tipos de regulación del mercado laboral que restringen esta libertad económica de empleados y empleadores. Entre los más comunes se encuentran los salarios mínimos, las regulaciones de despido y la fijación centralizada de salarios (Fraser Institute, 2022). Un mercado laboral regido por los principios de libertad económica supone que las fuerzas del mercado determinan los salarios y establecen las mencionadas condiciones de contratación y despido.

Varios son los países del mundo desarrollados que cuentan con mercados laborales flexibles que facilitan la creación, expansión y competencia entre las empresas, consiguiendo, no solo mayores niveles de ingreso per cápita, sino además que éstas logren vincular la participación de un mayor número de personas al mercado de trabajo. Basta con ver los resultados del Índice de Libertad Económica del Fraser Institute de Canadá en 2021 para evidenciar que países con mejores condiciones de ingreso per cápita, favorecen la libertad económica, lo cual se traduce a su vez en un menor número de regulaciones en el mercado de trabajo.

Si bien es cierto que existe una concentración de países cuyo ingreso per cápita en 2021 era inferior a los 20.000 dólares aun favoreciendo la libertad económica y baja regulación en el mercado laboral, también es cierto que ninguno de los países cuyo ingreso per cápita supera los 50.000 dólares se caracterizaba por restringir la libertad económica y tener un exceso de regulaciones en el mercado de trabajo. De hecho,

el gráfico muestra cómo existe compensación con mayor libertad económica en otras esferas distintas al mercado de trabajo en los países del grupo con ingreso per cápita superior a los 50.000 dólares que tienen un puntaje medio en la regulación del mercado laboral:



---

La vinculación al mercado de trabajo es la mejor forma de garantizar la distribución del ingreso, de promover el desarrollo humano a partir del uso de capacidades individuales para participar en el mercado mediante la puesta en marcha de las propias iniciativas, alcanzando movilidad social y superando la pobreza. Así, la vinculación al mercado laboral no solo se relaciona con un ambiente favorable para la creación y crecimiento de empresas, también con menores índices de criminalidad y mayor seguridad, con el disfrute de recursos materiales como vivienda y servicios básicos, con relaciones personales y sociales cívicas. Así lo evidencia el Índice de Prosperidad del Legatum Institute del Reino Unido (*Legatum Institute, 2023*).

Por estas razones, se plantean una serie de consideraciones y recomendaciones que resultan relevantes en el marco del debate político y público respecto a algunos de los temas que vienen haciendo parte de la discusión sobre la reforma laboral en Colombia, a propósito de la iniciativa del actual Gobierno que cursa en el Congreso de la República.

Las ideas plasmadas en el presente documento buscan contribuir al debate para la formulación de una reforma laboral que promueva el progreso inclusivo, la generación de empleo y la formalización, a partir de relaciones contractuales y acuerdos basados en reglas claras y flexibles acordes a las realidades de los distintos sectores económicos del país, fomentando relaciones contractuales basadas en la confianza, en la estricta observancia de los derechos y obligaciones de las partes, promoviendo la valoración económica de las empresas al tiempo que la distribución equitativa de sus beneficios con los empleados.

El documento se divide en tres partes: la primera expone los principales avances en materia de desarrollo normativo que se identifican en la segunda versión del proyecto de la Reforma Laboral; la segunda pone de manifiesto nuevas alertas y advertencias que se mantienen frente al anterior texto; en la tercera se plantea una serie de recomendaciones abarcando temas que, si bien no están directamente relacionadas con el articulado del nuevo texto, vale la pena considerarlos en la discusión del proyecto de ley.

**Carlos Augusto Chacón Monsalve**

Director ejecutivo

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga

## Introducción

Como bien se sabe el proyecto de ley N° 166 de 2023 Cámara, "Por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 50 de 1990, la Ley 789 de 2002 y otras normas laborales", fue radicado el 16 de marzo por el Gobierno nacional, y archivado el pasado 20 de junio, por falta de quórum para discutir el mencionado proyecto en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Como consecuencia del hundimiento de este proyecto de ley, el presidente Gustavo Petro expresó su rechazo y descontento con la decisión, señalando que al inicio de la nueva legislatura 2023-2024, se radicaría nuevamente el texto para ser discutido en alguna de las Comisiones Séptimas del Senado o de la Cámara y así fue, el pasado 24 de agosto, la ministra, Gloria Inés Ramírez, radicó ante la Cámara de Representantes, Reforma Laboral 2.0 (proyecto de ley N° 166 de 2023 Cámara), de manera inesperada, sin presencia de ministros ni de la bancada del Pacto Histórico.

Cuatro meses después de haber presentado el texto de la reforma laboral 2.0, el gobierno radicó el pasado viernes 24 de noviembre su ponencia positiva para iniciar el primer debate. Esto luego de que el texto se acumulara con las iniciativas presentadas por los conservadores y la oposición (Cambio Radical y Centro Democrático).

En el marco de este contexto, el presente documento presenta un análisis del proyecto de ley, examinando los posibles efectos de las reglas propuestas. Asimismo, se emiten advertencias acerca de su impacto en la economía colombiana y se ofrecen recomendaciones orientadas a una Reforma Laboral que promueva el empleo y la formalidad.

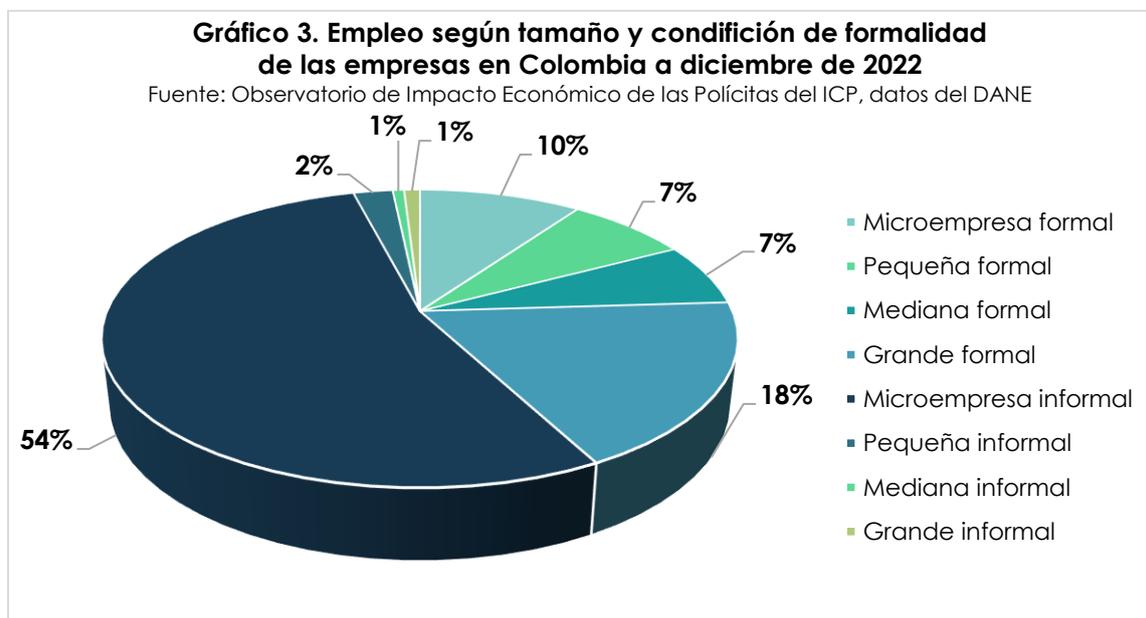
### 1. Radiografía del mercado laboral colombiano previa a la reforma

La población ocupada, aunque indica la demanda de trabajo (Lora & Prada, 2016), no necesariamente aborda las condiciones específicas de formalidad que la ley establece. Al estudiar la población ocupada, es posible inferir las características de las empresas generadoras de empleo en Colombia, ya que la demanda de trabajo proviene de estas empresas, mientras que los trabajadores la ofrecen.

Según las cifras del DANE, el mercado laboral colombiano cerró en 2022 con aproximadamente 22 millones de trabajadores, de los cuales el 58% se encontraba en la informalidad. Una primera inferencia nos lleva a concluir que en Colombia la mayoría de empresas o negocios son informales dado que un porcentaje representativo de los puestos de trabajo que generan las empresas se encuentran en la informalidad.

Estas mismas cifras del mercado laboral del DANE (diciembre de 2022) revelaron que el 64% de los trabajadores estaban vinculados a microempresas, el 19% en empresas grandes, el 10% en empresas pequeñas y el 7% en medianas.

Analizar los empleos generados según tamaño de empresas y condición de formalidad simultáneamente, evidencia que el 54% del empleo en Colombia a finales de 2022 era generado por microempresas informales, el 18% por empresas formales grandes, un 14% por empresas pequeñas y medianas formales, un 10% por microempresas formales, un 4% por empresas informales pequeñas, medianas y grandes.



Las consideraciones presentadas en el siguiente apartado parten de reconocer la anterior caracterización del tejido empresarial colombiano inferida a partir de los puestos de trabajo que está en la capacidad de generar. Como síntesis, las cifras permiten concluir que el tejido empresarial colombiano está compuesto por microempresas informales.

Para el ICP despierta especial preocupación la introducción de los nuevos artículos o modificaciones que de aprobarse impondrán mayores responsabilidades económicas que no corresponden con las posibilidades del tejido empresarial colombiano, tampoco contribuirían a mitigar las circunstancias que rodean el hecho de su baja supervivencia empresarial en el país.

En efecto, además de la informalidad demostrada, existe un alto índice de mortalidad empresarial de las empresas formales. Según el más reciente dato de movilidad y mortalidad empresarial en Colombia de Confecámaras, sólo el 24% de las empresas vigentes en 2017 logró sobrevivir al final de 2022, y sólo el 6,5% de las sobrevivientes logró aumentar su tamaño.

Por supuesto que en un mercado competitivo y libre algunas empresas no lograrán sobrevivir y no todas crecerán; dependerá de su capacidad de generar valor, satisfacer necesidades y atraer a los consumidores, ser productivas, competitivas y de incorporarse a cadenas de valor global. Sin embargo, las fallas del Estado sí se constituyen en una limitante a la libre iniciativa, la supervivencia y el crecimiento

---

empresarial, la generación de empleo y la formalización cuando sus restricciones más allá de regular impiden la formación de mercados.

Altas barreras tributarias<sup>1</sup>, regulatorias y burocráticas<sup>2 3</sup>, inciden negativamente en el desarrollo empresarial, afectando especialmente a las empresas más pequeñas, que según hemos visto son las principales generadoras de empleo en el país. Esto obstaculiza sus procesos de movilidad, es decir, pasar de ser microempresa a ser una pequeña, de ser pequeña a ser mediana, y pasar de mediana a ser grande. También obstaculiza sus procesos de generación de empleo formal.

De hecho, en 2022 Confecámaras presentó las conclusiones de un estudio en que buscó analizar la dinámica de movilidad y crecimiento de las empresas en Colombia en un periodo de 8 años comprendido entre 2013 y 2021. El objetivo era determinar el número de empresas que logró mantenerse en el mercado (renovando su matrícula mercantil año a año), incrementando su tamaño en relación con el registrado al inicio del periodo de estudio.

Dentro de los principales hallazgos se encontró que, entre el universo de microempresas analizadas, solo el 14,1% logró un proceso de movilidad, pasando a ser pequeña, mediana o grande; sólo el 23,8% de las pequeñas pasaba a ser mediana o grande, y sólo el 19,4% de las medianas pasaba a ser grande. El estudio reveló que las microempresas que se hicieron pequeñas, medianas o grandes eran las más resilientes, teniendo una mayor capacidad de mantener sus nuevos tamaños, siendo sólo el 31,1% el que retornaba a su tamaño inicial. Un caso contrario presentaba las empresas pequeñas y medianas que alcanzaban el proceso de movilidad, pues cerca del 40% no lograba mantenerse teniendo que regresar a su tamaño inicial.

Las nuevas exigencias que propone la reforma pueden desmotivar el tránsito a la formalidad, retrasar la movilidad empresarial de las que actualmente son formales (dinamitando la resiliencia que actualmente muestran tener las microempresas), o inclusive constituirse como incentivo para dejar de renovar su registro mercantil transitando a la *desformalización* y a la destrucción de oportunidades para generar empleos.

Desde el Instituto se han venido presentando propuestas para que la legislación se actualice de acuerdo a las nuevas dinámicas del mercado laboral y a la naturaleza de los contratos de trabajo que surgen de éstas (una primera aproximación de las

---

<sup>1</sup> En 2022 Colombia ocupó la posición 38 entre los 38 países de la OCDE en lo relacionado a impuestos corporativos. en el Índice de Competitividad Fiscal Internacional de La Tax Foundation (Washington D.C.). Éste tiene por finalidad medir el grado en que el código tributario de cada uno de los 38 países miembros de la OCDE adhiere a dos importantes aspectos de la política tributaria: competitividad y neutralidad. Consúltese el documento en: <https://goo.su/LtYl>

<sup>2</sup> Para 2022 Colombia ocupó la posición 6 entre 10 países latinoamericanos evaluados en el Índice de Burocracia de la red internacional de Atlas Network junto y el Adam Smith Center for Economic Freedom. Tiene por finalidad visibilizar la carga burocrática que soportan las pequeñas empresas en países del continente. Los resultados sugirieron que a un pequeño empresario colombiano anualmente le toma, en promedio, 477 horas al año cumplir con las obligaciones burocráticas para el mantenimiento de su operación, un valor superior al de sus pares regionales que lo anteceden en la medición: Costa Rica (297 horas/año), Ecuador (395 horas/año), Uruguay (406 horas/año), Chile (470 horas/año). Consúltese el documento en: <https://goo.su/ZKSYV>

<sup>3</sup> En 2023 Colombia ocupó la posición 93 entre 167 países en el Índice de Prosperidad del Legatum Institute en la categoría de Condiciones Empresariales, esta mide el grado en que las regulaciones facilitan o dificultan iniciar negocios, competir y expandirse. Consúltese el documento: <https://goo.su/sQzsz>

---

advertencias se encuentra en el documento, [“Barreras de acceso al mercado de trabajo en Colombia”](#), otras se encuentran en el [“Gran acuerdo sobre lo fundamental para el desarrollo integral del sector rural”](#).

## **2. Algunos avances que incorpora la reforma**

### **2.1. Formalización de trabajadores en plataformas de reparto**

Algunas de las críticas al primer texto de la reforma laboral, es que desconocía la revolución que están produciendo en el mundo del trabajo la contratación mediada por plataformas digitales. Este desconocimiento estaba haciendo que el gobierno tratará de regular este mercado de trabajo con una legislación laboral que, en Colombia, databa de una época en la cual el mundo no había incursionado en las dinámicas de la cuarta revolución industrial.

De acuerdo a los aportes presentados por los expertos en las mesas del Observatorio Legislativo del ICP y a lo que han presentado algunos de los gremios de este sector, la reforma debe contener los siguientes elementos estructurales: *i) la cotización al sistema de seguridad social por horas, para promover la formalización de los trabajadores en plataformas de reparto; ii) permitir que el ingreso base de cotización fuera el 100% de los ingresos percibidos al mes, o un porcentaje de estos (inclusive si eran inferiores a 1 SMMLV), y que los aportes fueran hechos en partes iguales por el trabajador y el empleador; iii) que el empleador asumiera el 100% del pago de los riesgos laborales; y iv) que no existiera cláusula de exclusividad.*

**El Proyecto de Ley en sus artículos 28, 29 y 30** se presentan como nuevos y están relacionados con la formalización laboral de los trabajadores en plataformas digitales de reparto. Habiendo definido previamente en el artículo 27 que los trabajadores podrán tener la calidad de dependientes o subordinados, y de independientes o autónomos, determinan las condiciones bajo las cuales las plataformas digitales de reparto deberán hacer los pagos al sistema integral de seguridad social.

Es importante que, al regularizar la situación laboral, se tengan en cuenta los modelos de negocio y las necesidades operativas de cada empresa, para que ambas partes puedan definir el tipo de vinculación laboral, ya sea como independiente/autónomo o sea como dependiente/a cuenta ajena<sup>4</sup>.

Cuando estos trabajadores sean dependientes o subordinados, el empleador estará en obligación de realizar los pagos al sistema integral de seguridad social y podrán realizarse cotizaciones a tiempo parcial. Cuando sean trabajadores independientes o autónomos la empresa hará los aportes en salud y pensión en un 60%, mientras que el restante 40% estará a cargo del trabajador. Por otro lado, los riesgos laborales

---

<sup>4</sup> El caso de Glovo en España es representativo de las consecuencias de convertir en rígida la modalidad de contratación laboral de trabajadores en plataformas. Glovo es una empresa española creada en 2014, considerada Unicornio, quien tuvo que vender su operación a la multinacional de origen Alemán Delivery hero, en el año 2022, por la insostenibilidad que implicaba unas reglas rígidas sobre la vinculación laboral de los trabajadores (riders o glovers) y las variadas multas por inadecuación (205,3 millones según reportaje El país, enero de 2023). Según su CEO Óscar Pierre, en entrevista en Nude Project, para la mayoría de trabajadores es más rentable mantenerse como independientes que como trabajadores dependientes y obligar que todo el personal sea dependiente convierte en rígida la operación y poco rentable para las partes.

---

correrán a cargo de la empresa. La base de cotización para aportes a salud, pensión y riesgos laborales será el 40% de los ingresos recibidos por el trabajador mediante la plataforma digital respectiva.

Considerando las implicaciones de estas disposiciones, es necesario que quede determinado que las disposiciones contenidas en estos artículos comiencen a regir doce meses después de que el Gobierno Nacional cumpla con las obligaciones de reglamentación e implementación señaladas en el Título VI de la reforma laboral, en la que están contenidos los artículos correspondientes a la formalización de trabajadores en plataformas de reparto.

Sin embargo, el gobierno debe esforzarse por lograr que las medidas regulatorias equilibren los intereses de las partes, evitando comprometer el desarrollo y la creación de nuevos trabajos, los cuales han representado una alternativa para la mano de obra en situaciones de desempleo o informalidad laboral.

## **2.2. Medidas de formalización para trabajadores en tiempo parcial en Micronegocios**

**En el artículo 41 del Proyecto de Ley**, se proponen medidas de formalización y aportes a la seguridad social para trabajadores de tiempo parcial en micronegocios. Estos aportes deberán calcularse en semanas finalizando cada mes. Para que el micronegocio pueda hacerlo, deberá formalizar su existencia y representación legal mediante inscripción ante una Cámara de Comercio. El artículo aclara que estas cotizaciones podrán hacerse mientras el trabajador no tenga una contratación laboral de tiempo completo.

La jornada laboral diaria en Colombia es de aproximadamente 8 horas. Un empleado trabaja a tiempo parcial cuando desempeña actividades en la empresa solamente una parte de esta jornada completa, por ejemplo, medio día o un número de horas inferior a esta jornada legal máxima. La introducción de este artículo promueve la formalización de los trabajadores a tiempo parcial en micronegocios, definidos como unidades económicas con máximo 9 personas ocupadas que desarrollan una actividad productiva de bienes o servicios.

Si bien esta medida resulta favorable, al circunscribir el trabajo parcial únicamente a los micronegocios, además de ser una medida discriminatoria, genera desincentivos a la generación de empleos formales y al crecimiento empresarial, y modifica las disposiciones vigentes (Artículo 193 de la Ley 1955 de 2019) que permiten que el trabajo a tiempo parcial se desarrolle en cualquier tipo de empresa, por lo cual, la disposición debe ser de carácter general para todos los tipos y tamaños de empresas.

En medio del debate en el Congreso resulta recomendable que se aclare si esta medida disminuye efectivamente la carga económica de los micronegocios y de los demás tipos de empresa que pudieran continuar beneficiándose de esta medida, permitiéndoles cotizar al sistema de seguridad social de sus empleados sin tener que completar para el aporte el monto faltante para que la cotización sea igual al 12,5% de un salario mínimo legal mensual. Tal como lo establece el Artículo 2.2.1.1.2.4 del decreto 780 de 2016.

### 2.3. Definición y promoción de modalidades de trabajo a distancia

**En los artículos 60, 61 y 62 del Proyecto de Ley**, se incorporan con la finalidad de presentar una actualización normativa en lo relacionado al trabajo a distancia. Por un lado, el artículo 60 define que las dos diferentes modalidades de trabajo a distancia serán el trabajo a domicilio y el teletrabajo. El artículo 61 establece un auxilio de conectividad para ambas modalidades, el cual reemplazará el auxilio de transporte para los trabajadores que devenguen menos de dos SMMLV. Para el caso de teletrabajadores que devenguen más de dos SMMLV, el artículo establece que de mutuo acuerdo con el empleador, podrá fijarse el costo del auxilio mensual que compensará los costos de conectividad o su exoneración. Finalmente, el artículo 62 plantea un auxilio compensatorio de costos de valor de internet y valor de energía.

La incorporación de estos tres artículos, en lo que respecta a las modalidades de trabajo a distancia, actualiza la legislación laboral existente en Colombia para adaptarse a nuevas tendencias globales. Es de resaltar, que promueve una libre negociación entre el teletrabajador y el empleador para alcanzar la base del mutuo ajuste, acerca del monto del auxilio de conectividad en el caso de los trabajadores que devenguen más de 2 SMMLV, y para el auxilio compensatorio de costos de valor de internet y valor de energía.

**En el artículo 63 del mencionado proyecto** se introduce con la finalidad de promover la transición hacia las diferentes modalidades de trabajo a distancia. Propone que las empresas que tengan dentro de su nómina de 20 a 50 personas promoverán la transición de al menos el 5% de los puestos de trabajo existentes, las que tengan más de 50 y hasta 200, el 10%, y que las que tengan más de 200 trabajadores promoverán esta transición para el 15% de los puestos existentes.

Este artículo promueve la flexibilización laboral y se ajusta a las tendencias globales de aprovechamiento de las tecnologías de la información y el conocimiento. También busca un mejor aprovechamiento del tiempo de los trabajadores y un aumento en su calidad de vida gracias a una disminución en los tiempos de traslado.

Sin embargo, entre sus párrafos 1 y 2 menciona que la aplicación de los porcentajes 5%, 10% y 15%, será obligatoria a partir del segundo semestre de entrada en vigencia de la Reforma Laboral, **resultando rígido para las empresas que, a enero de 2023, empleaban cerca del 53% de los trabajadores en el país en las ramas de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, industrias manufactureras; comercio y reparación de vehículos; administración pública y defensa; educación y atención de la salud humana; las cuales, dada la naturaleza del negocio no estarían en condiciones de migrar hacia modalidades de trabajo a distancia.**

Ahora bien, para las empresas que dada la naturaleza de su actividad económica sí estén en condiciones de migrar hacia estas nuevas modalidades de trabajo, es necesario aclarar que queda en duda la capacidad de la mayoría de ellas para acoger obligatoriamente esta disposición: la Ley 2088 de 2021 que regula el trabajo en casa y dicta otras disposiciones, establece que "el empleador es el primer responsable de suministrar los equipos necesarios para el desarrollo de las actividades", si **según datos de Confecámaras, a enero de 2023 cerca del 95% del tejido empresarial colombiano estaba compuesto por microempresas, queda en**

---

## **duda la capacidad de un alto porcentaje de las empresas del país para financiar esta transición.**

Si bien el proyecto contempla que algunas empresas podrían exonerarse cuando justifiquen ante el Ministerio del Trabajo la imposibilidad de la implementación, resulta arriesgado obligar este cambio frente a la frágil estructura empresarial formalizada del país.

Recomendamos reconocer las dinámicas empresariales y económicas propias del país. **Antes que promover la obligatoriedad y permisos de exoneración que terminan por generar nuevos trámites y barreras al desarrollo empresarial, se requiere un enfoque de incentivos y flexibilidad.** Es necesario que una primera fase de adaptación esté promovida a partir de incentivos fiscales para las empresas que logren implementar esta transición de manera voluntaria en el periodo propuesto.

Por otra parte, se deberán permitir flexibilizaciones a estos rangos porcentuales de acuerdo a las posibilidades que cada empresa en su autonomía determine en función de su tamaño y disponibilidad de recursos para financiar esta transición. Así se permitirá a cada una evaluar si cuenta con la capacidad tecnológica y si el capital humano está capacitado y preparado para el trabajo a distancia.

El impacto positivo de esta medida dependerá de que se incluyan disposiciones que reconozcan las necesidades y circunstancias de cada empresa (tamaño, sector y territorio), y de incorporar criterios de flexibilidad en los tiempos de implementación, acordes con las capacidades tecnológicas de las empresas y de la capacitación de sus empleados.

### **2.4. Ajuste de la planilla integrada de liquidación de aportes PILA**

Como puede verse, las principales modificaciones en la segunda versión del documento de Reforma Laboral en lo que se refiere a la formalización, están principalmente relacionadas con permitir pagos a la seguridad social a tiempo parcial (artículos 28, 29, 30 y 41).

Sin embargo, también es relacionado con la formalización, **el artículo 91 del Proyecto de Ley**, se establece que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, llevarán a cabo los ajustes técnicos necesarios en la planilla PILA para permitir la afiliación y cotización de trabajadores cuyos contratos especiales requieran un trato particular, de forma que puedan pagar de manera efectiva pagos a tiempo parcial o de forma recurrente cuando trabajen para más de un empleador.

Esta propuesta favorece principalmente a los trabajadores independientes en plataformas de reparto y a los trabajadores a tiempo parcial en micronegocios. Sin embargo, al obligar a hacer cotización por cada empleo, en caso de tener varios empleadores, podría generar mayores costos de transacción para el empleado, así como mayores costos de cotización lo que podría desmotivar su formalización.

Por esta razón, se recomienda establecer una única cotización base para los trabajadores en esta categoría laboral con salarios menores a cierto monto (por ejemplo, 1.5 SMLMV). Esta cotización garantizará la cobertura del trabajador en los

---

regímenes de seguridad social, al tiempo que evita desincentivar la formalidad mediante la reducción de costos asociados a múltiples cotizaciones.

**A pesar de este gran avance, aún falta extender esta consideración al sector rural.**

Desde el Instituto, continuamos proponiendo adicionar al artículo 34 (contrato agropecuario) de la reforma, un párrafo que rijan la contratación del trabajador rural en términos de un salario mínimo legal vigente por hora. Lo anterior, reconocería un régimen contractual laboral propio para el campo, acorde a las características del trabajo diario, los ciclos de producción de los diferentes sectores dadas las estacionalidades propias del sector agrícola, y a la naturaleza de los tipos de trabajo que desarrollan los trabajadores rurales, los cuales pueden llegar a trabajar hasta para más de un empleador por día.

Esto contribuiría a disminuir la informalidad laboral en el campo, la cual, según cifras de la Organización Internacional del Trabajo, se encuentra entre el 80% y 90% del total de trabajadores rurales. Esto lo confirman las cifras de informalidad laboral con las que cerró el país en 2022: según el DANE en la rama Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca el 87% de los trabajadores se encuentran en la informalidad.

### **3. Nuevas alarmas y advertencias que se mantienen**

#### **3.1. Contratistas y los subcontratistas**

**El artículo 48 del Proyecto de Ley**, conserva el sentido de la versión anterior, buscando modificar el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo que los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios serán solidariamente responsables, de las obligaciones salariales, prestacionales e indemnizatorias contraídas por los contratistas y subcontratistas con sus trabajadores y trabajadoras, incluidas las del sistema de seguridad social, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas.

Frente a esto, en el marco de la mesa del Observatorio Legislativo, expertos enfatizaron los posibles impactos en el empleo independiente, así como en las micro y pequeñas empresas, por lo que resulta fundamental **establecer salvaguardias que preserven su competitividad, evitando la asunción de responsabilidades extralegales por parte de las empresas contratantes**. Además, es esencial evaluar cuidadosamente la aplicación de las disposiciones relacionadas con contratistas y subcontratistas en diversos contextos laborales.

Este artículo exige además a un contratista, actual trabajador independiente, que para brindar sus servicios debe formalizarse constituyéndose en una empresa: *“...tener su propia organización empresarial especializada en el servicio o producto contratado, la que deberán acreditar suficientemente en caso de exigirse por parte de las autoridades judiciales y administrativas”* (Art. 48), lo cual incrementa los costos ocasionando una barrera para la flexibilidad laboral tan necesaria en un país con un perfil de informalidad laboral elevado (según datos del DANE, en 2022 cerró en 58%).

---

Antes de imponer restricciones a diversas formas de empleo, como sugiere el artículo 48, es esencial considerar los costos asociados con la creación de una empresa en Colombia. Estos costos abarcan derechos de matrícula mercantil, renovación de matrícula mercantil, impuestos empresariales, carga tributaria anual y asesoría legal para la definición de estatutos, entre otros aspectos.

### 3.2. Desmotivación a los procesos de automatización y cambio tecnológico

**El artículo 64** no presenta cambios con relación al proyecto de ley inicial. Plantea que en procesos de automatización que puedan implicar la terminación de puestos de trabajo, los trabajadores, pudiendo ser afectados o reemplazados, tendrán derecho a ser reconvertidos laboralmente, al menos durante los seis meses anteriores a la aplicación de la automatización, o a ser reubicados laboralmente en otro cargo o área de la empresa en similares o mejores condiciones de trabajo.

Al respecto es necesario advertir que el artículo desincentiva la automatización a través de la duplicidad de costos e imposición de cargas. El cambio tecnológico es una externalidad fuera de control del empresario que irremediablemente mejora la productividad, aunque implique el reemplazo de los anteriores métodos y formas de producción. Aumentar los costos e imponer cargas, impide solucionar los problemas de baja productividad que tiene el país frente a la OCDE (en 2021, el crecimiento de la productividad laboral en Colombia fue de -10,8 el desempeño más bajo entre los países miembros; en 2022 el crecimiento fue de -0,5% ubicándose en la posición 22 en términos de productividad entre los 38 países del grupo): una vez la empresa asume el costo de una inversión en automatización de un puesto de trabajo, se vería obligada a continuar asumiendo el costo de mantenerlo al tener que reconvertirlo al interior de la empresa. Se convertiría en obstáculo a la competitividad, la innovación, la creatividad y la función empresarial.

¿Qué motivaciones tendrá una empresa para introducir mejoras tecnológicas que hagan más productiva la mano de obra? Sin innovaciones técnicas, no se logrará un aumento de la productividad ni una reducción de los precios, lo que limita no solo el poder adquisitivo y los incentivos empresariales, sino además el poder adquisitivo del salario real de los trabajadores y su capacidad para ampliar sus canastas de consumo.

**Advertimos** que representa además una **contradicción con lo dispuesto en el artículo 59 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026:**

- **El artículo 59** del texto de la reforma, el cual establece que el Ministerio del Trabajo, a través del SENA, formará trabajadores en empleos verdes y azules, incluyendo ecologización y automatización. Si el artículo 64 desmotiva la automatización, los nuevos trabajadores formados en automatización por el SENA no serán absorbidos como se espera por el mercado laboral, porque implicaría un doble costo.
- **La política de reindustrialización del Gobierno** la cual establece como uno de los cuatro objetivos "cerrar brechas de productividad", incorporando en la matriz productiva del país "los elementos de la cuarta revolución industrial, la inteligencia artificial, la digitalización y automatización de procesos productivos, la biotecnología y otras formas de la profundización tecnológica" (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2023).

### 3.3. Sobre los contratos de trabajo a término fijo

**El artículo 6 del Proyecto de Ley** plantea modificaciones al artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo. Este artículo permitiría la celebración de contratos de trabajo a término fijo como mínimo por un mes y un día, y una duración máxima de hasta tres años. El artículo establecería que las prórrogas para contratos con duración inferior a un año pudieran prorrogarse hasta tres veces, después de la tercera prórroga el contrato no podría renovarse por un término inferior a un año.

Este artículo genera inflexibilidades para el empleador en su función de producción. Es necesario mediar entre la estabilidad del trabajador y las posibilidades técnicas, productivas y financieras de la empresa. En ese sentido es recomendable que para los contratos que tengan duración inferior a un año, por ejemplo, los que duren un mes y un día, que son los utilizados principalmente por microempresas para atender sus necesidades temporales, y cuya renovación dependerá de las perspectivas económicas del país y del negocio en el corto plazo; el número de veces que pudiera prorrogarse fuera más de tres, pero efectivamente hasta por un periodo inferior a un año.

Una vez transcurrido el periodo, se estableciera un contrato a término fijo como mínimo a un año con opción de prórroga hasta tres. Si el contrato a término fijo supera los 3 años, hay indicios de que los servicios del empleado para la empresa son indispensables y por este motivo podría considerarse la posibilidad de definirlo a término indefinido, sin embargo, sujeto a las posibilidades técnicas, productivas y financieras de la empresa.

**El artículo 5** modificaría el artículo 47 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo que los trabajadores serían vinculados mediante contrato de trabajo a término indefinido, siendo la excepción los contratos a término fijo, por obra-labor o por hora.

Desde el Instituto recomendamos modificarlo retomando la consideración expuesta para el artículo 6, reconociendo que los contratos a término fijo o por obra o labor no podrían constituirse como una excepción si se tiene en cuenta que una relación contractual inicia en la mayoría de los casos como un contrato a término fijo que puede convertirse en indefinido. A esta consideración se añade que el contrato a término indefinido no podría regir como regla para un mercado laboral caracterizado por la informalidad y las cifras presentadas al inicio de este documento.

### 3.4. Sobre la estabilidad laboral reforzada

**El artículo 12**, establece la Estabilidad Laboral Reforzada. Según este artículo, las personas amparadas por el fuero sindical, por el fuero de salud, mujeres embarazadas y hasta los 6 meses después del parto (esta misma protección será a favor del cónyuge si ella no tiene un empleo formal) y prepensionados sólo podrán ser despedidas por causa justa o legal. Requiriendo autorización administrativa o judicial para el despido en ciertos casos.

Uno de los expertos de la mesa del Observatorio Legislativo del ICP identificó que, en el nuevo texto de la reforma, los empleadores enfrentarán dificultades prácticas para

obtener los permisos necesarios del Ministerio del Trabajo u otras autoridades laborales para desvincular a trabajadores con estabilidad reforzada, incluso cuando existen razones legítimas para el despido. Esto crearía obstáculos y retrasos en el proceso de desvinculación.

Frente a esto se recomienda establecer un procedimiento judicial expedito, es decir, un proceso legal más rápido y eficiente, que permita resolver los casos de desvinculación de trabajadores con estabilidad reforzada de manera más objetiva.

Esto significa, que se pueda recurrir a una instancia judicial para evaluar la justificación del despido y decidir sobre su validez de una forma imparcial y oportuna. De esta manera, se agiliza el proceso de desvinculación, asegurando que se respeten los derechos laborales de los trabajadores, pero también proporcionando una vía más eficiente para los empleadores que enfrentan situaciones legítimas de despido.

A mediano plazo esta norma, contrario a la intención de los legisladores, desincentivaría la contratación y nuevas vinculaciones de mujeres embarazadas y prepensionados profundizando la brecha de desempleo y discriminación en el ámbito laboral. La estabilidad reforzada, como medida de discriminación positiva, podría desencadenar el efecto contrario si se refuerzan o imponen costos adicionales para la vinculación laboral a personas de determinados grupos.

### 3.5. Sobre la jornada laboral

**El artículo 15**, modifica el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, definiendo los horarios de trabajo diurno y nocturno. Trabajo diurno abarca de 6:00 a.m. a 7:00 p.m. mientras que el trabajo nocturno comprende de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.

Como hemos mencionado en **anteriores comunicados<sup>5</sup> y recomendaciones<sup>6</sup>**, es importante destacar que la reducción de la jornada laboral podría tener un impacto diferenciado en diversos sectores económicos. Si bien la reducción de la jornada laboral lograría incrementar la productividad de aproximadamente el 18% de los puestos de trabajo generados por sectores intensivos en mano de obra como la industria manufacturera (11%), y el sector de la construcción (7%); para cerca del 33% de los empleos generados por sectores como el comercio, las actividades artísticas, de entretenimiento, recreación, y servicios de comida, provocará detrimentos en la calidad prestación de los servicios, pues el tiempo de ocio de los hogares se desarrolla principalmente los fines de semana en horarios nocturnos.

Por lo tanto, no resulta oportuna una modificación de las franjas horarias diurnas y nocturnas. Se requiere que el marco regulatorio se ajuste a las dinámicas propias y diferenciadas de los sectores económicos para evitar el detrimento de la productividad, en particular para aquellos que prestan servicios relacionados con el

---

<sup>5</sup> Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (31 de enero de 2023). Reforma pensional debe ir de la mano con la laboral, según centros de pensamiento. La República. Obtenido de <https://www.larepublica.co/especiales/pensiones-y-cesantias-2023/reforma-pensional-debe-ir-de-la-mano-con-la-laboral-segun-centros-de-pensamiento-3533367>

<sup>6</sup> Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2023). Reforma laboral: barreras de acceso al mercado laboral en Colombia. Bogotá. Obtenido de <https://icpcolombia.org/reforma-laboral-barreras-de-acceso-al-mercado-laboral-en-colombia/>

comercio, desarrollan actividades artísticas, de entretenimiento, recreación, y de servicios de comida.

### 3.6. Sobre la remuneración del trabajo suplementario

**El artículo 19** mantiene la modificación del Código Sustantivo del Trabajo para establecer que el trabajo en días de descanso obligatorio o festivos debe remunerarse con un recargo del 100% sobre el salario ordinario. Se permite una implementación gradual del recargo hasta alcanzar el 100% en julio de 2026, aunque los empleadores pueden optar por aplicarlo al 100% desde la entrada en vigencia de la ley.

Frente a esto, consideramos contraproducente subir el valor de la hora suplementaria en 100% por los efectos sobre la seguridad jurídica y los impactos diferenciales que traería consigo el incremento de costos entre la empleabilidad y funcionamiento eficiente de sectores estratégicos de la economía colombiana que entre 2015 y 2023 han generado 8.6 millones de puestos de trabajo en promedio cada año (41,20% de los empleos del país), de acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de octubre de 2023. Especialmente en las ramas de actividad económica: comercio y reparación de vehículos, alojamiento y servicios de comida, transporte y almacenamiento y actividades artísticas, entretenimiento y recreación.

Esta iniciativa refleja una falta de coherencia en la política gubernamental. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y sus estrategias destacan el turismo como un sector estratégico, así como a los sectores vinculados a la "economía popular", que incluye micronegocios y emprendimientos emergentes en horarios específicos, se contradice al incrementar los costos operativos, lo que a su vez reduce la competitividad entre sectores.

Por lo tanto, corresponde mantener la remuneración suplementaria vigente establecida en el Código Sustantivo del Trabajo, de manera que se mantenga el criterio de proporcionalidad y diferenciación que incorpora el art. 168: *"1. El trabajo nocturno se remunera con un recargo del treinta y cinco por ciento (35%) sobre el valor del trabajo diurno... 2. El trabajo extra diurno se remunera con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno. 3. El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno..."*.

### 3.7. Sobre el contrato de aprendizaje

**El artículo 24** modificaría el artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo que el contrato de aprendizaje es un contrato laboral especial que debe regirse bajo los parámetros del contrato a término fijo. Por otro lado, en su parágrafo determina que el Gobierno Nacional podrá destinar recursos del Presupuesto General de la Nación para incentivar la contratación de aprendices, de acuerdo con la asignación que el Congreso de la República determine, mientras la tasa de desempleo juvenil sea de dos dígitos y en los términos del artículo 79 de la ley 2294 de 2023.

Sin embargo, desde el Instituto insistimos en recomendar que con la finalidad de mantener la posibilidad que tienen las empresas de generar contratos de

---

aprendizaje para la adquisición de conocimientos prácticos y experiencia en entornos laborales por parte de estudiantes, se busque mejorar las condiciones de la modalidad del contrato de aprendizaje sin que necesariamente se le apliquen las cláusulas de un contrato a término fijo, entre otras cosas, porque “cobijar con los derechos de los trabajadores a personas en formación y a quienes buscan empleo o a quienes no lo tienen, excede el precepto constitucional del derecho al trabajo” (Fenalco, 2023).

De manera que, de tratarse de un contrato a término fijo, se aumentan los costos para el empleador, que en vez de incentivar el aumento de este tipo de contratación se disminuirá por los mayores costos que implica la contratación exigida. Otras medidas del pasado en vez de establecer trabas para la contratación establecieron incentivos para motivar la creación de nuevos empleos (véase Ley 2294 de 2023).

### 3.8. Sobre el contrato y jornal agropecuario

**Los artículos 34 y 35**, están relacionados con el contrato agropecuario y la creación del jornal agropecuario. Frente al artículo 34 se contempla, que, si las actividades desarrolladas mediante el contrato agropecuario *se mantienen por más de 27 semanas continuas para un mismo empleador, se entiende que el contrato está estipulado a término indefinido*. Respecto al artículo 35, la creación del jornal agropecuario retribuye el trabajo diario ordinario y compensa el valor de la totalidad de prestaciones sociales y beneficios legales tales como primas, auxilios y subsidios. Sin incluir las vacaciones. El jornal diario no puede ser inferior al salario mínimo legal vigente.

Para los artículos 34 y 35, desde el Instituto recomendamos nuevamente la adhesión de un párrafo que regule la contratación del trabajador rural estableciendo un Salario Mínimo Legal Vigente (SMMLV) por hora. Lo anterior reconocería un régimen contractual laboral propio para el campo, acorde a los ciclos de producción de los diferentes sectores, y a la naturaleza de los tipos de trabajo que desarrollan los trabajadores rurales, los cuales pueden llegar a trabajar para varios patronos al día. De manera que el trabajador rural pueda también tener la calidad de trabajador independiente.

Reconocer que un régimen contractual laboral propio para el campo permitiría una mayor adaptación a las necesidades de la agricultura y la producción rural que es clave para la economía colombiana. Cabe resaltar que, en el sector rural, los ciclos de trabajo no son específicos, por lo tanto, como está planteado en la Reforma Laboral actual, un contrato indefinido para el campesinado sería desfavorable y tendría el impacto contrario a la estabilidad laboral del campesinado, debido a que no tendría la misma flexibilidad para trabajar con más patronos y por ende de generar para sí mayores ingresos.

No es claro el Parágrafo 3 del artículo 34 que establece derecho preferente de un trabajador(a) para ser contratado consecutivamente por un empleador del campo: “El trabajador y trabajadora agropecuaria que labore en actividades estacionales o de temporada, cíclicas o periódicas, tendrá derecho preferente para volver a ser contratado en la siguiente temporada o estación...”. **De establecerse un derecho preferente se podría obstaculizar la empleabilidad de nuevos trabajadores y de los**

---

**trabajadores sin experiencia, impidiendo los ciclos de aprendizaje y la movilidad laboral que se debe motivar en la ruralidad colombiana.**

### **3.9. Sobre la prohibición de la celebración de contratos de prestación de servicios**

El **artículo 50 (así como el artículo 48)** continúa estableciendo que no podrán celebrarse contratos de prestación de servicios ni cualquier tipo de contrato civil o mercantil con personas naturales, y que cualquier vínculo que lo desconozca generaría una relación laboral con derecho a salarios, prestaciones y aportes al sistema de seguridad social.

Aunque en Colombia algunos empleadores han usado el contrato por prestación de servicios para reducir obligaciones asociadas a contratos a término fijo, no es razón para eliminar esta figura. El mal uso de esta modalidad de contratación no es motivo para su aniquilación, por el contrario, puede motivar su mejora. Suprimir afectaría la flexibilidad y competitividad necesarias en el mercado laboral actual. La contratación por prestación de servicios es crucial ante las rápidas dinámicas del cambio tecnológico, el internet y la eliminación de la intermediación. También es relevante para brindar independencia y autonomía a las personas frente a las empresas.

La eliminación resultaría inadecuada especialmente para trabajadores independientes y con responsabilidades de cuidado. Por ejemplo, trabajadores que prestan sus servicios para más de un empleador, o que por diversas cuestiones no estuvieran interesados en vincularse por un contrato a término fijo, no encontrarán una figura que se ajustara a sus necesidades de contratación. Por otro lado, su ausencia podría afectar especialmente a mujeres madres, así como a hombres y mujeres cuidadores y cuidadoras que en muchos casos prefieren trabajar bajo esa figura para combinar su tiempo con las labores de cuidado de dependientes.

No sería posible reemplazarlo por la figura del contrato de obra o labor porque una característica esencial del contrato por prestación de servicios es una independencia o autonomía del trabajador, que no puede tenerse en un contrato por obra o labor.

En ese sentido, consideramos que una mejor regulación del contrato por prestación de servicios debe orientarse a la flexibilidad de la figura del trabajador o trabajadora autónomo o independiente. El contrato de prestación de servicios ha demostrado ser valioso para aquellas personas que no tienen un sitio fijo de trabajo, que se benefician de la no-presencialidad, así como también para aquellas personas enfrentan responsabilidades de cuidado, especialmente para mujeres que buscan equilibrar el ámbito laboral con estas responsabilidades. Esta utilidad se deriva de la flexibilidad horaria y ubicación que ofrece.

Al otorgar autonomía y control sobre las tareas laborales, este tipo de contrato permite una adaptación más efectiva a las necesidades individuales. Asimismo, promueve la independencia laboral y el espíritu emprendedor, superando posibles obstáculos de género presentes en entornos laborales convencionales. En consecuencia, se considera que los artículos mencionados van en contravía de la flexibilización laboral, mediante la prohibición del contrato por prestación de

---

servicios, y contradicen los fines estipulados en los artículos 51, 52 para la disminución de brechas de género.

### **3.10. Obligatoriedad de jornadas flexibles podría aumentar las brechas**

Los artículos 51 y 52 establecen enfoque diferencial para el tratamiento de la relación laboral con trabajadores que tengan responsabilidad de cuidado en general y de aquellos que tengan responsabilidades de cuidado de personas con enfermedad o discapacidad. El deseo de equilibrar las responsabilidades laborales con las de cuidado, no debería constituirse en obligación y un costo para las empresas, especialmente para las pymes y mipymes con baja capacidad de rotación laboral y baja capacidad tecnológica para incorporar teletrabajo y otras formas de digitalización y trabajo a distancia.

Las empresas que han adoptado voluntariamente medidas de equidad de género o jornadas laborales flexibles por temas de cuidado suelen ser grandes y multinacionales en sectores de alto valor agregado y con incorporación de tecnologías de la información y las comunicaciones como indica el Índice de Igualdad de Género (GEI) de Bloomberg (2019 y 2023). Destaca las grandes empresas del sector financiero, seguido por la industria, el minero-energético y las comunicaciones. Mientras que las grandes empresas lideran en este ámbito, las pequeñas encuentran dificultades para implementar estas prácticas de flexibilidad horaria o trato diferencial por razones de cuidado.

Obligar a todas las empresas a adoptar jornada laboral flexible para trabajadores con responsabilidades de cuidado no tiene en cuenta el costo sobre el proceso productivo, el tamaño de la empresa y su capacidad para implementarlas podría obstaculizar su crecimiento y, en muchos casos, desalentar su formalización.

Esta situación es especialmente relevante en un país como Colombia, que ha enfrentado desafíos persistentes para superar la informalidad laboral y la mortalidad empresarial a lo largo del tiempo. En lugar de imponer medidas de manera, sería más efectivo diseñar estrategias flexibles que consideren las capacidades y circunstancias específicas de cada empresa, promoviendo así un crecimiento más equitativo y sostenible en el panorama empresarial. Esto no excluye que todas las empresas flexibilicen sus horarios y procesos de producción acorde a sus necesidades, capacidades y oportunidades.

De manera que se sugiere adoptar, en vez de la obligatoriedad, un enfoque flexible en la aplicación de los artículos 51 y 52, reconociendo las distintas capacidades empresariales. En lugar de imponer obligaciones universales, se propone otras medidas:

- Asesoramiento organizacional desde el Ministerio de Trabajo/Servicio Público de Empleo: brindar asesoramiento adaptado a empresas con limitaciones, evaluando sus necesidades y capacidades para adoptar un sistema de discriminación positiva a cuidadores, alertando sus posibles riesgos e impacto en el clima organizacional.

- Incentivos: Establecer incentivos para la adopción voluntaria de medidas inclusivas, reconociendo los beneficios asociados.
- Capacitación digital: proporcionar recursos y capacitación a empresas con baja capacidad tecnológica para facilitar la incorporación gradual de herramientas digitales.
- Flexibilidad Empresarial: Permitir a las empresas adaptar las medidas diferenciadas según sus circunstancias y temporalidad particular.

### 3.11. Fuero sindical

**El artículo 75** del Proyecto de Ley propone modificaciones en el número de trabajadores protegidos por el fuero sindical. Específicamente modifica el artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo.

Incrementar el número de trabajadores protegidos por el fuero sindical, limita la autonomía de gestión empresarial en lo relacionado a la capacidad de despido sin justa causa. Además, incrementa el riesgo de litigios laborales, aumentando los costos legales y financieros significativos para la empresa, en particular cuando quienes se aprovechan del fuero sindical para incumplir con sus obligaciones contractuales, acuden a los mecanismos judiciales para evitar ser despedidos.

Ahora bien, más allá de las restricciones para despedir a trabajadores con fuero sindical, que pueden superarse mediante un proceso especial para levantar dicho fuero, es importante considerar el impacto en los procesos de renovación de personal. Extender el fuero sindical implica que ciertos empleados permanezcan en sus puestos durante períodos más largos, lo que puede obstaculizar los planes de la empresa para renovar y ajustar su fuerza laboral a las aceleradas dinámicas de transformación laboral. Estos ajustes son esenciales para el desarrollo de cualquier actividad económica.

### 3.12. Ambigüedades de las garantías a la negociación colectiva

**El artículo 78 del proyecto de ley**, aborda la garantía del derecho fundamental a la negociación colectiva, introduciendo modificaciones al artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo. Este artículo se presenta como un paso hacia la promoción y el aseguramiento del libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. Sin embargo, se percibe cierta ambigüedad en su enfoque. Por un lado, el artículo enfatiza la importancia de la representatividad en las negociaciones colectivas, alineándose con la noción de principios democráticos. No obstante, plantea la obligación de llevar a cabo la negociación en una única mesa y la suscripción de una sola convención colectiva de trabajo por nivel o unidad negocial, lo que podría plantear desafíos en situaciones con múltiples sindicatos o representantes de trabajadores con intereses divergentes.

Adicionalmente, el artículo aborda la participación efectiva de las micro, pequeñas o medianas empresas (MIPYMES) en las negociaciones de rama o sector, reconociendo sus condiciones específicas. Esto refleja una preocupación similar a la expresada por uno de los expertos en las mesas de trabajo del Observatorio Legislativo del ICP. No obstante, el enfoque de la reforma no es el acertado. Aunque la reforma incluye capítulos específicos para las MIPYMES, lo que realmente debería hacerse, es permitir a las empresas pequeñas y medianas desvincularse de la

regulación de rama en las negociaciones colectivas. Es fundamental salvaguardar la autonomía y el poder de negociación de dichas empresas, al brindarles la flexibilidad para establecer acuerdos laborales que se ajusten a sus necesidades y capacidades financieras.

Al no estar sujetas a la regulación de rama, estas empresas podrán negociar directamente con sus trabajadores y establecer condiciones laborales más acordes con su realidad específica. Esto podría favorecer la formalización y competitividad de las empresas de menor tamaño, al evitar que se impongan estándares que puedan resultar inalcanzables para ellas en el marco de la regulación colectiva de un sector.

### 3.13. Sobre la prohibición de pactos colectivos

**El artículo 80** promueve una conducta antidemocrática al proponer modificar el artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo, al prohibir acuerdos entre empleadores y trabajadores o asociaciones no sindicalizadas.

**Con la aprobación del artículo 80**, se viola el derecho a la no sindicalización. Si bien la asociación sindical es un derecho fundamental protegido y consagrado en la constitución política, la libertad de elección del trabajador a no sindicalizarse también lo es. Así, coartar esta libertad so pena de poder negociar sus beneficios extralegales es una conducta antidemocrática. En consecuencia, se recomienda eliminar el artículo 80 de la propuesta.

### 3.14. Sobre las huelgas en servicios públicos esenciales

**El artículo 83 del proyecto de la reforma**, establece que cuando el ejercicio del derecho a la huelga pueda comprometer servicios esenciales, se deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción. Este artículo busca equilibrar la protección de los servicios esenciales con el derecho de los trabajadores a la huelga. Sin embargo, desde el Instituto se recomienda continuar con la disposición del Artículo 56 de la Constitución Política de Colombia de 1991 el cual establece que “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

Por lo tanto, se recomienda hacer explícitos como servicios públicos esenciales todas las actividades organizadas que tiendan a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, realizadas bien por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas. Evitando las ambigüedades en las que podría llegarse a incurrir al permitir que “la fijación de los servicios mínimos se haga de común acuerdo entre los empleadores o asociaciones de empleadores concernidos, y entre organizaciones de trabajadores o grupos de trabajadores”, tal como lo sugiere el actual texto de reforma.

En consecuencia, dentro de los servicios públicos esenciales se incluya:

1. Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público.
2. Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones.
3. Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia

4. Las de todos los servicios de higiene y aseo de las poblaciones
5. Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno.
6. Las actividades agropecuarias, la producción y transformación de alimentos, abastecimiento, el transporte y la distribución de productos alimentarios<sup>7</sup>.
7. Los servicios hospitalarios y asistencia sanitaria en los tres niveles de complejidad.

### 3.15. Sobre la prescripción de los derechos laborales

**El artículo 93 de la reforma**, aborda la prescripción de los derechos laborales. Establece que las acciones para reclamar el derecho al pago de cotizaciones y prestaciones de la seguridad social estableciendo que prescriban ya no a 3 años sino a 5, según lo establece hoy el Código Sustantivo del Trabajo establece tiempos distintos.

Desde el Instituto, recomendamos hacer una modificación de fondo al artículo, donde la prescripción laboral actual de 3 años se mantenga y así mismo contar el plazo a partir del momento en que se genera el derecho o la situación que motiva la demanda laboral. Así se lograría evitar plazos prolongados que puedan afectar la capacidad de defensa tanto de empleadores como de trabajadores. Al mantener un límite de tiempo razonable y contar desde el momento en que se origina el derecho, se promueve una resolución oportuna y justa de los conflictos laborales, asegurando la protección adecuada de los derechos laborales sin comprometer la eficacia del proceso de defensa.

### 3.16. Sobre las derogaciones: revisión del artículo 92 del proyecto

**El artículo 98** genera preocupación sobre las derogaciones. Por esta razón, sugerimos llevar a cabo un análisis detallado de las derogatorias propuestas en el proyecto de ley, que permitan a los estatutos sindicales modificar funciones, quórum y beneficios para los trabajadores. Es esencial asegurar una protección sólida de los derechos laborales y establecer salvaguardias que garanticen la equidad y transparencia en cualquier modificación relacionada con estos aspectos. Los Artículos 385, 386 y 387 del Código Sustantivo del Trabajo, que se pretenden derogar mediante el Artículo 92, se refieren a las obligaciones de las asambleas sindicales.

La derogación de estos artículos podría abrir la posibilidad de que las organizaciones sindicales cambien sus reglas internas de funcionamiento sin una supervisión o protección adecuada para los intereses de los trabajadores. En consecuencia, las decisiones tomadas en tales circunstancias podrían no reflejar adecuadamente sus intereses y necesidades laborales.

---

<sup>7</sup> Sociedad de Agricultores de Colombia. Carta de la SAC dirigida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes "Comentarios y proposiciones a la ponencia del Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley 256 de 2023. 7 de diciembre de 2023.

### 3.17. Protección laboral frente a procesos de descarbonización, transición energética hacia economías sostenibles

Lo establecido en el **artículo 65 obliga** a las empresas de explotación minera, petrolera y actividades asociadas con la generación de energía que estén en proceso de descarbonización o que en el corto plazo lo inicien, a establecer un plan de protección de trabajadores y trabajadoras para evitar su desempleo en caso de requerir una reestructuración de la planta de personal.

Con este artículo en el contexto de transformación de empleos en empresas mineras que están llevando a cabo o planifican realizar la transición energética, surgen cargas laborales adicionales significativas, más allá de los costos directos de la transición fuera del alcance de la empresa. Además de la inversión necesaria para llevar a cabo el proceso de transición energética, estas empresas se ven obligadas a asumir responsabilidades laborales derivadas de los cambios en la estructura de empleo. En lugar de funcionar como un estímulo para acelerar la transición hacia energías más limpias, se convierte en un costo y desincentivo que la ralentiza, limitando la "destrucción creativa", la innovación y el progreso energético. Es contradictorio que el gobierno exprese su compromiso con la transición energética en el PND mientras, al mismo tiempo, obstaculiza su implementación.

En este sentido, la Asociación Colombiana de Minería (2023, p., 3) expresó su objeción a "un tratamiento inequitativo y contrario a la igualdad para las empresas del sector minero y petrolero, en comparación con las obligaciones generales impuestas a otras empresas al finalizar sus actividades. Esto limita de manera injustificada la libertad de empresa establecida en el artículo 333 de la Constitución. Además, el artículo impone cargas abstractas e incuantificables que van más allá de la capacidad y deber empresarial, como la necesidad de establecer una 'ruta de reconversión laboral', una obligación que debería ser responsabilidad del Estado. Las empresas tienen una razón social que no pueden ignorar ni superar. Por lo tanto, resulta contradictorio exigir a los empresarios que, debido a su actividad empresarial que ya no ejercerán, realicen una reconversión laboral en actividades productivas ajenas a su conocimiento y control".

### 3.18. Promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Es importante resaltar que en el proyecto de ley de Reforma Laboral no se aborda esta temática. La incorporación de un nuevo capítulo dedicado a los mecanismos de resolución de conflictos podría aligerar la carga de trabajo en los tribunales laborales y proporcionar una opción más rápida y eficiente para resolver disputas entre empleadores y trabajadores, evitando extensos procesos legales, el cual suelen ser largos y costosos. Evitarlos permite a ambas partes, ahorrar tiempo y recursos financieros que de otro modo se podrían destinar a honorarios legales, tiempo en la Corte y otros gastos relacionados.

Fomentar estos mecanismos promovería una cultura de resolución negociada y pacífica de los conflictos laborales, lo que mejoraría el ambiente laboral y fortalecería las relaciones entre ambas partes.

## Referencias

- Asociación Colombiana de Minería (2023). Comentarios sector minero al Proyecto de ley de reforma laboral.
- Banco Mundial. (s.f.). *Banco Mundial*. Recuperado el 29 de Noviembre de 2023, de Indicadores - PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010): <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD>
- Banco de la República. (2022). *Efectos macroeconómicos del salario mínimo en Colombia*. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10482/Espe103.pdf>
- Bloomberg Gender Equality Index GEI 2021. Listado de empresas en ranking GEI. Obtenido de [https://assets.bbhub.io/company/sites/46/2021/01/GEI2021\\_MemberList\\_FNL.pdf](https://assets.bbhub.io/company/sites/46/2021/01/GEI2021_MemberList_FNL.pdf)
- Bloomberg Gender Equality Index GEI 2023. Invest in a more equal future. Obtenido en [https://assets.bbhub.io/company/sites/51/2023/02/2178700\\_BBGT\\_ESG\\_2023-GEI-Global-Campaign\\_BCH\\_230124-1-1.pdf](https://assets.bbhub.io/company/sites/51/2023/02/2178700_BBGT_ESG_2023-GEI-Global-Campaign_BCH_230124-1-1.pdf)
- Confecámaras. (2022). *Dinámica de Movilidad y Crecimiento de las Empresas Colombianas*. Recuperado el 23 de Noviembre de 2023, de [https://confecamaras.org.co/phocadownload/2022/Din%C3%A1micas\\_de\\_Movilidad\\_y\\_Crecimiento\\_de\\_las\\_Empresas\\_Colombianas\\_-\\_2022.pdf](https://confecamaras.org.co/phocadownload/2022/Din%C3%A1micas_de_Movilidad_y_Crecimiento_de_las_Empresas_Colombianas_-_2022.pdf)
- DANE. (30 de noviembre de 2023). DANE. Obtenido de Empleo y desempleo: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo#:~:text=Fuente%3A%20DANE,2022%20fue%2065%2C7%25>
- DANE. (10 de Febrero de 2023). Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Obtenido de Empleo informal y seguridad social: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/informalidad-y-seguridad-social/empleo-informal-y-seguridad-social-historicos>
- Fraser Institute. (2022). *Economic Freedom of the World 2022: annual report*. Obtenido de <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2022.pdf>
- Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2023). *Reforma laboral: barreras de acceso al mercado laboral en Colombia*. Bogotá. Obtenido de <https://icpcolombia.org/reforma-laboral-barreras-de-acceso-al-mercado-laboral-en-colombia/>
- Legatum Institute. (2023). *The 2023 Legatum Prosperity Index Overview*. Obtenido de [https://docs.prosperity.com/7116/7757/0247/The\\_2023\\_Legatum\\_Prosperty\\_Overview\\_report.pdf](https://docs.prosperity.com/7116/7757/0247/The_2023_Legatum_Prosperty_Overview_report.pdf)

- 
- Lora, E., & Prada, S. (2016). *Técnicas de Medición Económica, Metodología y Aplicaciones en Colombia*. Cali: Universidad Icesi.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2023). *Política Nacional de Reindustrialización*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Plan Sectorial de Turismo. 2022-2026. Turismo en armonía con la vida. Disponible en [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/05022023\\_Plan\\_Sectorial\\_Turismo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/05022023_Plan_Sectorial_Turismo.pdf)
- Nude Project (2023). Entrevista Óscar Pierre: Así pasó de la Quiebra a crear un Unicornio el CEO de Glovo. Publicada en Youtube el 3 de septiembre de 2023. Obtenida de <https://www.youtube.com/watch?v=8XKVOilkGQI>
- OCDE. (s.f.). *OCDE.Stat*. Recuperado el 29 de Noviembre de 2023, de GDP per hour worked: [https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB\\_GR&lang=en#](https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB_GR&lang=en#)
- Sociedad de Agricultores de Colombia (2023). Carta de la SAC dirigida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes "Comentarios y proposiciones a la ponencia del Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley 256 de 2023. 7 de diciembre de 2023.

