

Bogotá D.C., 06 de diciembre de 2023

Señores

**H.R. JUAN CAMILO LONDOÑO (Coordinador)**

**H.R. MARÍA FERNANDA CARRASCAL**

**H.R. CAMILO ESTEBAN AVILA**

**H.R. GERMÁN JOSÉ GÓMEZ**

**H.R. HUGO ARCHILA**

**H.R. ALFREDO MONDRAGON**

**H.R. JAIRO CRISTO**

**H.R. JORGE ALEXANDER QUEVEDO**

**H.R. KAREN JULIANA LÓPEZ**

**H.R. ANDRÉS EDUARDO FORERO**

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Congreso de la República

La Ciudad

**Ref.:** Comentarios Ponencia Positiva para 1º Debate al-PL 166 de 2023 Cámara acumulado con el PL 192 de 2023 Cámara acumulado con el PL 256 de 2023 Cámara.

Honorables Representantes,

La Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL- es un gremio que articula los diferentes actores de la cadena de valor de la construcción, promueve la responsabilidad social de las empresas, y lidera acciones enfocadas en la mejora continua de las condiciones laborales del trabajador colombiano y particularmente del trabajador vinculado a la actividad constructora.

Cómo gremio que representa un sector que aporta al país 3.7 millones de empleos (Directos e indirectos), resulta de la mayor trascendencia acompañar al Congreso de la República en las iniciativas que se adelanten con el fin de proteger y garantizar los derechos de los trabajadores.

Así las cosas, para el sector edificador, genera gran preocupación que la ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley de la referencia, pese al loable objetivo que persigue, de

protección a los trabajadores, en la práctica tiene efectos adversos, al desincentivar la generación de empleo, la formalización de los trabajadores y la competitividad.

Lo anterior, al instaurar barreras a la flexibilidad laboral y la estandarización de las modalidades de contratación, las cuales, en el marco de una reforma de tal magnitud, deben reconocer la realidad y particularidades de la actividad productiva; so pena de impactar negativamente la dinámica económica y social. Al respecto vale la pena resaltar que, si bien es cierto hay innegables oportunidades de mejora, no es menos cierto que la evolución de las relaciones laborales y su marco normativo y jurisprudencial han permitido avanzar en la garantía de los derechos constitucionales de los trabajadores, así como la creación de nuevos puestos de trabajo en condiciones dignas.

Desde este sector, confiamos en que, de la mano del Gobierno Nacional y el Congreso de la República podremos construir una propuesta que, partiendo de la equidad, logre mejoras sustanciales y necesarias en las condiciones laborales de los colaboradores.

En consonancia con lo anterior, en archivo adjunto presentamos una serie de argumentos que respetuosamente sugerimos sean tenidos en cuenta en discusión de la ponencia, con el único fin de fortalecerla y de evitar pérdidas de empleo, formalidad y productividad en el sector de la construcción, que de acuerdo a las cifras que a continuación se presentan, atraviesa una coyuntura bastante crítica que merece ser analizada con detenimiento en esta oportunidad por el efecto que se generará sobre el mismo.

Esperamos que estas observaciones sean de utilidad no sin antes poner a su disposición el conocimiento y experiencia del gremio de la construcción en pro del crecimiento social y económico del país.

Por último, solicitamos que el presente documento repose en el expediente del proyecto de ley.

De antemano agradecemos su atención.

Cordialmente,



**GUILLERMO HERRERA CASTAÑO**

Presidente Ejecutivo

N.R.

C.C. Ministerio del Trabajo -Gloria Inés Ramírez-Ministra  
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio – Catalina Velasco Campuzano  
Viceministro de Empleo y Pensiones- Iván Daniel Jaramillo Jassir

Carrera 19N°90-10 Piso3//Edificio Camacol//PBX:7430265//Bogotá-Colombia  
www.camacol.co// CamacolColombia// @CamacolColombia

## ANEXO

### 1. ESTADO ACTUAL DEL SECTOR DE EDIFICACIONES

La construcción de edificaciones está experimentando una contracción significativa en varios de sus indicadores líderes. Esta situación se debe a un entorno macroeconómico desafiante, caracterizado por presiones inflacionarias y altas tasas de interés; pero que, así mismo, se ha visto afectado, particularmente en el segmento de vivienda de interés social, por cuenta de los cambios asociados al programa Mi Casa Ya.

#### 1.1. Contexto macroeconómico

De acuerdo con los datos del PIB Nacional, publicados por el DANE el 15 de noviembre de 2023, durante el tercer trimestre del año la economía colombiana experimentó una contracción del 0,3%. Este resultado ha generado la revisión de las proyecciones de crecimiento para 2023, que probablemente se ubicarán por debajo del 1%, siendo inferiores a la tasa de crecimiento promedio de 3,7% registrada entre 2010 y 2019.

La caída registrada en el PIB Nacional estuvo fuertemente jalonada por la dinámica de la construcción. En el agregado el sector registró una reducción en su valor agregado del 8%. La caída en la construcción se explica por la contracción de los dos subsectores: edificaciones (-5%) y obras civiles (-15%). Respecto a las edificaciones, es importante señalar que la dinámica negativa se explica por la producción de vivienda, que cayó el 7,7% durante el tercer trimestre de 2023.

De igual forma, la inflación, si bien parece haber iniciado una tendencia a la reducción, se mantiene en niveles altos, por encima del 10%, muy lejos del objetivo de la política monetaria, entre 2% y 4%. Estos incrementos en los precios generales de la economía afectan la capacidad adquisitiva de los hogares, lo cual a su vez se ha visto exacerbado por los incrementos en las tasas de interés como consecuencia de la política monetaria contractiva del Banco de la República.

Ante las presiones inflacionarias el Banco de la República ha incrementado la tasa de interés de intervención desde el cuarto trimestre de 2021, llevándola de 2,0% en septiembre de ese año a 13,25% actual, su nivel más alto en décadas. Lo anterior se ha transmitido a las tasas de colocación de crédito. En particular para el sector de la vivienda, tanto las tasas de adquisición como de construcción han llegado a niveles de alrededor de 15%.

Existen también presiones por el lado de los costos de la construcción. Las dificultades en las cadenas logísticas y de suministro global, la guerra en Ucrania, así como incrementos en el precio de las materias primas llevaron a que los precios para el productor crecieran a tasas anuales superiores al 30% en la primera parte de 2022. En el caso de la construcción de edificaciones, para

septiembre de 2023 el incremento de los costos de la construcción se ubicó en 8,3%, siendo casi tres veces superior al promedio histórico de la serie.

De esta forma, el contexto macroeconómico para el sector de la construcción se resume en un escenario de desaceleración económica, disminución en la capacidad de compra de los hogares, presiones en los costos de construcción, y altas tasas de interés que dificultan tanto la adquisición de vivienda como su construcción.

## **1.2. Desempeño reciente de los principales indicadores de las edificaciones**

El contexto macro explica en parte el desempeño reciente de los principales indicadores de las edificaciones, aunque, como se resalta más adelante, no ha sido el único factor en juego. A continuación, se describe el comportamiento del segmento de vivienda, que es el componente más relevante del sector y desempeña un papel fundamental en términos sociales y en la implementación de la política de vivienda.

Los proyectos de vivienda se pueden analizar por la naturaleza secuencial de sus grandes etapas o estados. Primero se lanza el proyecto (se pone oferta al mercado), posteriormente se venden las unidades, una vez alcanzado el punto de equilibrio inicia la construcción de las viviendas, al final se hace el desembolso de los recursos. En todas estas etapas se han registrado reducciones significativas que, en comparación con otros periodos de contracción macroeconómica, son de las más pronunciadas en los últimos años.

- Según el sistema de información georreferenciada de Coordinada Urbana, entre enero y octubre de 2023 los lanzamientos de vivienda se contrajeron en 45,7% frente a lo observado un año antes. En el caso del segmento de vivienda social la reducción fue más grande, de 53,3%.
- Por su parte, las ventas registraron una caída de 46,7%. En donde, nuevamente, en el segmento VIS se evidenció la reducción más fuerte, de 51,4%.
- La contracción de los indicadores comerciales se ha reflejado en caídas en los inicios de obra del orden del 27,0%, jalonados por la VIS (-28,6%).

El hecho de que la VIS jalone la caída de los indicadores líderes es síntoma de que, además de los factores macroeconómicos mencionados, los cambios en la política de vivienda no han sido efectivos para generar una dinámica sostenida de actividad sectorial. Esto se suma a que para el periodo comprendido entre septiembre de 2022 y el 17 de noviembre se habían asignado 71.425 de los cuales solo 38.759 habían sido desembolsados.

La profunda contracción que se ha evidenciado en las edificaciones en los últimos meses incidirá en el desempeño de la generación de mano de obra sectorial. En donde los menores niveles de

lanzamientos y ventas se trasladarán con mayor fuerza en reducciones de los inicios de obra, y por ende generación de empleo y valor agregado. Cabe recordar que la construcción de una vivienda genera en promedio dos empleos directos.

## **2. ARGUMENTOS FRENTE A LA PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 166 DE 2023C, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NO. 192 DE 2023C Y PROYECTO DE LEY 256 DE 2023C.**

### **2.1. De la libertad de empresa – Definición Constitucional**

Del análisis de la ponencia surge el interrogante frente a una eventual intervención del Estado en la economía que dificulta el ejercicio de la libertad de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, y en caso de que tal intervención se esté reflejando, vale la pena traer a colación, los principios desarrollados por la Corte Constitucional para evidenciar si la referida intervención, resulta necesaria, proporcional y articula los intereses público-privados en un marco de equidad:

En diferentes pronunciamientos, la Corte Constitucional ha perfilado las garantías que comprenden la libertad de empresa, así como las prerrogativas que incorpora su núcleo esencial, en los siguientes términos:

*“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de (...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. **Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable.**”<sup>1</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En efecto, la jurisprudencia ha definido el propósito de la intervención del Estado en la economía, partiendo de la premisa del respeto absoluto al estado social de derecho, en el que sólo es posible

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-263/11

la intervención del Estado (imposición de límites, cargas o restricciones a la producción de bienes y servicios) de manera excepcional y en pro de un bien colectivo superior. De forma tal que dicha intervención busca articular los intereses del sector privado con los intereses públicos bajo parámetros de equidad.

En el mismo sentido, no se debe perder de vista que el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado Colombiano en el marco de la Organización Internacional del Trabajo - OIT- deben obedecer a una gradualidad que se fundamenta en las condiciones económicas del país y su impacto social; análisis socioeconómico que puede ayudar a conducir de manera más acertada el rumbo de una reforma laboral. De lo contrario, la normativa no estaría cumpliendo con uno de sus objetivos fundamentales de fomentar la formalización laboral, así como de mantener el empleo de acuerdo con las particularidades sectoriales que no desconocen los derechos de los trabajadores, sino que más bien brindan alternativas de inclusión y permanencia en el mundo laboral.

## **2.2. De la libertad contractual**

Como se mencionó, una de las garantías que comprende la libertad de empresa, se refiere a la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica.

Conforme lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C- 016/98:<sup>2</sup>

*“ la restricción de la autonomía de las partes para establecer las condiciones que regirán su relación laboral, no implica que ésta se anule por completo, pues en ejercicio de la misma y de la libertad contractual de las cuales son titulares, pueden alcanzar un acuerdo de voluntades que rijan una específica situación laboral, y optar para el efecto por una de las alternativas que prevé la ley, siempre y cuando tal acuerdo se establezca acogiendo y respetando, primero los postulados básicos del paradigma de organización jurídico-política por la que optó el Constituyente, el del Estado social de derecho, y segundo, la normativa jurídica de orden público que rige ese tipo de relaciones, la cual como se anotó antes prevalece y se superpone a sus voluntades.”*

La actividad productiva de construcción de edificaciones atraviesa por diversas etapas. Una vez surtidas las etapas de prefactibilidad, factibilidad, diseño y estructuración legal, técnica y financiera: la construcción es la etapa que mayor valor agregado y generación de empleo aporta a la economía (de acuerdo con la medición del PIB).

En términos generales, la construcción se divide en sub-etapas de cimentación, estructura, obra

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-016/98

negra y acabados. En el transcurso de cada subetapa se llevan a cabo actividades que requieren mano de obra especializada en cada una de ellas. Los trabajadores especializados en tareas de cimentación no tienen las mismas habilidades que aquellos especializados en acabados. Son tareas completamente diferentes, por tanto, requieren trabajadores con un nivel de especialidad muy específico.

Es así, como en virtud de las diferentes fases en que se desarrolla el proceso constructivo y dada la especificidad de cada una de ellas (diseño, planeación técnica, urbanística y financiera, descapote y movimiento de tierras, excavación, cimentación y estructura, construcción de elementos no estructurales, acabados, alistamiento, entrega, etc.), la vinculación de trabajadores de obra se caracteriza por ser de carácter temporal; razón por la cual, lo usual es la celebración de contratos de trabajo por obra o labor determinada, a término fijo o contratos no laborales por prestación de servicios. Los trabajadores contratados para la obra se agrupan en cuadrillas, cada una de ellas especializada en una tarea particular. De esta forma, las cuadrillas de trabajadores especializados prestan sus servicios en una obra y otra, entre una empresa y otra, de acuerdo con el avance del proyecto y las necesidades del mismo.

Adicionalmente, no se tiene en cuenta que la actividad edificadora depende en gran medida del ciclo por el que esté atravesando la economía del país, que en consecuencia define el derrotero de los lanzamientos, iniciaciones, ventas y obras de construcción. De tal forma, si no es posible pre-vender un proyecto, no se podrá iniciar su ejecución y no se podrá mantener de manera indefinida la contratación de los trabajadores o reconocer cuantiosas indemnizaciones, si se decidiera utilizar como regla general el contrato de trabajo a término indefinido.

Con el proyecto de Ley se incorporan las siguientes modificaciones frente a las principales formas de vinculación de trabajadores a término definido y contratación de trabajadores independientes para el desarrollo de las diferentes actividades en el sector edificador que, de un lado, se considera transgreden el derecho a la libre iniciativa privada, la libertad de organizarse como empresa que ampara la Constitución Política, así como la autonomía de las partes en ejecución del contrato de trabajo de contratar servicios bajo formas laborales o no laborales; y de otro, tendrán un impacto negativo en las empresas y, por ende, en la formalidad de los trabajadores y en la generación de empleo:

### **2.2.1. Las restricciones frente a la contratación laboral a término indefinido van en contravía de las actividades propias del proceso constructivo**

- Aunque en la ponencia no se consagra, como inicialmente lo disponía el PL 166, el contrato de trabajo a término indefinido como regla general, se consigna como deber de cualquier empleador, contratar bajo esta modalidad, lo que en la práctica mantiene este tipo de vinculación como generalidad.

- Persisten los cambios propuestos frente a los contratos a término fijo y de obra o labor o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio.
- Se dispone que los contratos a término fijo deben ser por un término no mayor a tres (3) años, bajo la premisa que deberán celebrarse por escrito y en él deberá especificarse la necesidad que se pretende atender y su conexión con la duración que se establezca.
- Es decir que el contrato a término fijo, sólo operaría para necesidades temporales y la necesidad temporal deberá tener “conexión” con el plazo que se establezca para su duración, requisito éste que genera gran inseguridad al momento de utilizar esta modalidad contractual. La norma propuesta señala que: *“Cuando el contrato de trabajo a término fijo no cumpla las condiciones y requisitos previamente mencionados, se entenderá celebrado a término indefinido desde el inicio de la relación laboral”*.
- En cuanto a los contratos de obra o labor determinada, el mismo artículo, incluye como requisito de validez, que conste por escrito, que se indique de forma precisa y detallada, la obra o labor contratada que se requiere atender y su temporalidad.
- La conversión del contrato a término fijo y el contrato de obra y labor, en un contrato a término indefinido atenta contra la libertad contractual, salvo que sea por la voluntad expresa de las partes.
- Las anteriores restricciones afectan sustancialmente la libertad de trabajadores y empleadores para celebrar el contrato de trabajo, de acuerdo con las alternativas legales vigentes y consagradas en el Art. 46 del C.S.T. que permiten que en el marco de la libertad contractual, trabajador y empleador celebren contratos de trabajo por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio.
- Un contrato a término indefinido para los trabajadores en obra no se ajusta al ciclo de un proyecto constructivo, y es altamente inconveniente para el desarrollo de la actividad edificadora.

### **2.2.2. La prohibición de sub-contratación y las restricciones a la intermediación laboral desconocen la especialidad de funciones en los procesos constructivos**

Teniendo en cuenta las particularidades del proceso constructivo, dentro del marco de la ley, el sector de la construcción tiene la posibilidad de contratación a través de terceros, de actividades que por su especialidad son desarrolladas por contratistas independientes, que son verdaderos empleadores de los trabajadores contratados para el desarrollo de ciertos servicios o ejecución de actividades puntuales. Sin embargo, según la ponencia esta posibilidad sería anulada por las siguientes razones:

- Frente a los contratistas se dispone que, *“para ser considerados verdaderos empleadores y no simples intermediarios, los contratistas y subcontratistas, individualmente considerados,*



*deberán tener su propia organización empresarial especializada en el servicio o producto contratado, la que deberán acreditar suficientemente en caso de exigírsele por parte de las autoridades judiciales y administrativas”. No hay certeza sobre el significado de “organización empresarial” tampoco lo que debe entenderse como “especializada en el servicio o producto contratado”.*

- De igual manera se desconoce cuáles son las condiciones o requisitos exigidos para acreditar ante las autoridades judiciales o administrativas estas calidades. Estas exigencias deberían ser eliminadas, porque se prestan para interpretaciones subjetivas e inseguridad jurídica
- Se consagra una sanción excesiva para impedir la tercerización de servicios, consistente en que *“cuando se compruebe que la empresa beneficiaria incumple lo establecido en el presente artículo con personas naturales o jurídicas en la contratación, los despidos que hubiesen realizado estos últimos no surtirán efectos y, en consecuencia, los trabajadores y trabajadoras tendrán derecho al reintegro a la empresa principal o beneficiaria, con el pago de todas las acreencias laborales dejadas de percibir y aportes a la seguridad social, suma a la cual a modo de sanción se adicionará el pago de trescientos sesenta y cinco (365) días de salario”.*
- Se eliminan las excepciones frente al beneficiario de los servicios o dueño la obra que hasta hoy no responde solidariamente si las actividades son ajenas al giro ordinario de sus negocios. En efecto, 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, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas
- Se establecen límites para la celebración de contratos de prestación de servicios o cualquier tipo de contrato civil o mercantil con personas naturales, para realizar actividades subordinadas en empresas privadas, lo que sin duda constituye una intervención del Estado en la economía, más exactamente en las libertades económicas, sin que se cuente con un análisis que evidencie la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de una medida como la prohibición en mención. No existe claridad sobre lo que debe considerarse “actividad subordinada”
- La iniciativa señala que será ineficaz cualquier vinculación que desconozca esta prohibición entendiendo para todos los efectos legales que desde un comienzo ha existido una relación laboral con el derecho al pago de los salarios, prestaciones y demás beneficios legales o extralegales, así como los aportes al sistema de seguridad social; consagrando la aplicación automática de la indemnización moratoria establecida en el artículo 65 del CST, a pesar de que a la fecha el criterio jurisprudencial vigente es que la aplicación de la indemnización

moratoria esta supeditada a la verificación de la mala fe del empleador que incumple con el pago de acreencias laborales y/o salarios en dinero.

Así las cosas, se restringe la libertad para contratar servicios, mediante contratos de prestación de servicios o cualquier tipo de contrato civil o mercantil con personas naturales, para realizar actividades permanentes y “subordinadas” en empresas privadas. Lo anterior pese a que es claro que la subordinación laboral no puede aplicarse en contratos de prestación de servicios.

- En cuanto a la contratación a través de empresas temporales, que es una alternativa valiosa de vinculación laboral, en caso de necesidades temporales de mano de obra, se propone adicionar cuatro párrafos al artículo 77 de la ley 50 de 1990, sancionando su uso irregular con la declaratoria de ineficacia de la terminación de la relación laboral por parte de la empresa temporal con el trabajador en misión y el derecho al reintegro en la empresa usuaria, lo cual resulta desproporcionado.

### **2.2.3. Acciones de reintegro derivadas de las normas que se incluyen en la reforma para desarrollar el principio de estabilidad laboral – Limitante a la formalidad laboral**

- La reforma establece una lista enunciativa no taxativa, de 4 tipos de trabajadores aforados por temas adicionales al sindical, a saber: embarazo y lactancia, pre-pensionados y con afectaciones graves de salud que les impida o dificulte sustancialmente el desempeño de sus labores en condiciones regulares
- Se obligaría al empleador a obtener autorización para la desvinculación de los trabajadores antes señalados, incluso cuando la misma se produzca por causas legales objetivas o derivadas de la voluntad de las partes como: la terminación de contratos de trabajo por mutuo consentimiento, o la expiración del plazo fijo pactado o culminación de la obra o labor, restando validez a lo acordado entre empleador y trabajador al celebrar los contratos de trabajo a término definido.
- Así mismo y a pesar de consagrar la posibilidad de que para las personas amparadas con el fuero de salud y pre pensionados, la terminación de los contratos, que fueron vinculados conociéndose su condición y si dicha circunstancia fue consignada expresamente en el contrato de trabajo, no se requiera de la autorización administrativa para terminar el contrato de trabajo con justa causa, o por una de las causales contempladas en el artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo, también señala que: “si la persona que fue vinculada con alguna de estas condiciones considera que el motivo de la terminación del contrato de trabajo fue discriminatorio, podrá acudir ante la justicia, lo que sin lugar a dudas genera incertidumbre e inseguridad jurídica para el empleador, desmotivando la contratación laboral de esta clase de colaboradores.

- En cuanto a las obligaciones derivadas para trabajadores con imposibilidad de prestar los servicios para los que fueron contratados, frente a quienes se autoriza por parte del inspector del trabajo proceder al despido, no es claro en qué condición seguiría aportando a salud, “riesgos laborales” y pensión, con la suma adicional a la indemnización y seis meses de salario que se dispone, deberá ser entregada al trabajador a quien se desvincula para garantizar su vinculación al sistema por 6 meses más.
- En todo caso, es claro que de esta normativa pueden derivarse múltiples posibilidades de reintegro laboral, lo que sin lugar a dudas desestimula la contratación laboral.
- También se consagra el derecho al reintegro del trabajador “alegue” que el despido se suscitó en atención a un acto discriminatorio o cuando se termine con justa causa el contrato de trabajo, pero sin atender el procedimiento incluido en la misma normativa para adelantar trámites disciplinarios.
- Este tipo de limitantes para terminar el contrato de trabajo, en cualquiera de sus modalidades genera inseguridad jurídica y supone una carga administrativa excesiva para los empleadores en general. Se sugiere tener en cuenta las condiciones de los microempresarios que participan en todos los sectores productivos de nuestro país, incluyendo el de la construcción.
- Se formaliza, entonces, la alternativa del reintegro laboral, retrocediendo en los procesos de flexibilización que venían implementándose para fomentar los procesos de formalización laboral.
- Se incrementan las indemnizaciones por terminación unilateral y sin justa causa del contrato a término indefinido, lo que, en la práctica, contrario a lo deseado, desestimula a los empleadores del sector para optar por este tipo de contratación.

El incremento en el monto de las indemnizaciones, la consagración de las acciones de reintegro, sin importar que los empleadores del sector de la construcción manejan la operación por plazos sujetos a la vigencia de la obra o labor contratada, afecta la administración de la operación y puede impactar negativamente tanto los niveles de empleabilidad como de formalidad.

### **3. OTRAS MEDIDAS QUE AFECTAN LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS**

En términos generales, la productividad “*corresponde a un indicador que define cuántos productos o servicios se han llegado a producir por cada uno de los recursos utilizados en su elaboración (mano de obra, tiempo y capital, entre otros) dentro de un plazo determinado. De este modo, a través del cálculo de la productividad se puede determinar la eficiencia en la producción de una organización*”<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.bbva.mx/educacion-financiera/blog/que-es-la-productividad-en-una-empresa.html>

De tal forma, el proyecto de Reforma Laboral genera una serie de medidas que se considera afectarán negativamente el referido indicador, máxime si se tiene en cuenta que se deberán provisionar recursos para la satisfacción de nuevas obligaciones laborales que no son del resorte del contratante o dueño de la obra, por cuanto no ostenta la calidad de empleador frente a subcontratistas, trabajadores en misión, personal tercerizado y demás modalidades utilizadas para la producción de las edificaciones:

- Recargo nocturno. Cambio de jornada nocturna a partir de las 7 p.m. y hasta las 6. a.m.
- Incremento de los recargos por trabajo en días descanso obligatorios, festivos y dominicales al 100%, así sea de manera gradual, estas modificaciones aunadas a la reducción gradual de la jornada consagrada en la Ley 2101 /2021, que ya esta vigente, representa un incremento de costos laborales que no ha sido tenido en cuenta, en debida forma.
- Reducción gradual de la jornada laboral a 42 horas. Para este caso contrario a lo señalado en la Ley 2101 de 2021, que implicó un aumento en el valor de los recargos por horas extras y trabajo en días de descanso obligatorio, se dispone que el empleador tendrá que en coordinación con las Cajas de Compensación “facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por aquellas” o permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso. Así mismo si las empresas cuentan con más de cincuenta (50) trabajadores que laboren la jornada ordinaria máxima a la semana, deberán reconocer el derecho a que dos (2) horas de la jornada, por cuenta del empleador, se dediquen por el trabajador, exclusivamente a actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación.
- Implementación de licencias remuneradas no contempladas en la Ley a cargo del empleador.
- Consagración de la Indemnización moratoria en términos que ya habían sido eliminados, suprimiendo la posibilidad de su reconocimiento hasta por 24 meses en caso de mora en el pago de salarios y prestaciones sociales cuando el salario es mayor al mínimo legal.
- Aumento de la prescripción de derechos laborales hasta por 5 años, contados desde la terminación del contrato de trabajo.
- La modificación del contrato de aprendizaje, consagrándolo como una clase de contrato de trabajo a término fijo

#### **4. DEL IMPACTO DE LA REFORMA EN LA ACTIVIDAD EDIFICADORA**

El impacto económico directo que tendría la Reforma sería un incremento en los costos de la mano de obra, el cual de acuerdo con estudios realizados por Fedesarrollo y el Banco de la República, se puede traducir en: mayores presiones inflacionarias o en hacer inviables financieramente empresas o proyectos que no puedan compensar los mayores costos. Así mismo, podrían afectar los niveles de empleo y la composición entre empleo formal e informal.

En el caso puntual de las edificaciones y considerando lo mencionado en los numerales 2.2 y 2.3 de este documento se identifican los siguientes elementos de la Reforma que podrían tener mayor impacto en los costos laborales asumidos por el sector:

- a. El uso del contrato a termino indefinido como regla general.
- b. Cambios en las condiciones de tercerización.
- c. Cambios en las condiciones de reintegro e incremento en los costos por despido.
- d. Reducción de la jornada laboral.
- e. Ampliación de la jornada de trabajo nocturno.
- f. Mayores recargos por horas extras, dominicales y festivos.

Recientemente, el Banco de la República realizó un estudio que evalúa el impacto de cada medida propuesta en la Reforma sobre los costos salariales bajo tres escenarios: bajo impacto, medio impacto y alto impacto. Encontraron que en el escenario de medio impacto los costos salariales se podrían incrementar en 8,32%, mientras que en el escenario de alto impacto el incremento sería de 12,6% (ver tabla 1)<sup>4</sup>. Los cambios en la jornada laboral, la ampliación de la jornada nocturna y los recargos dominicales y festivos, así como los cambios en la modalidad de independientes y prestación de servicios, al igual que los costos por indemnizaciones por despidos son los componentes que explican en mayor medida el incremento. Estos incrementos, según el estudio, podrían reducir el volumen de empleo formal en 454 mil personas en el escenario de medio impacto, y en 746 mil personas bajo el escenario de medio impacto.

---

<sup>4</sup> Se suma el componente salarial y las indemnizaciones.

**Tabla 1.** Costos laborales cuantificables y no cuantificables del proyecto de reforma laboral 2023

		Costos cuantificables		
Artículos	Tema	Costo como porcentaje de masa salarial		
		Bajo impacto	Medio impacto	Alto impacto
<b>A. Costo laboral sobre componente salarial</b>				
16, 17 y 20	Trabajo diurno y nocturno, duración jornada laboral y recargos dominical y festivo	2,40	3,40	4,80
12 y 15	Contratistas independientes y por prestación de servicios	0,00	2,30	4,60
21	Remuneración de aprendices	0,24	0,45	0,66
70	Ajustes salariales para trabajadores por encima de 1 SMLMV	0,29	0,29	0,29
24	Seguridad social en plataformas digitales de reparto	0,25	0,25	0,25
60	Eliminación de contratos sindicales	0,02	0,04	0,06
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	3,20	6,73	10,66
	Total en billones de pesos	6,40	13,46	21,32
<b>B. Costo laboral sobre indemnizaciones</b>				
8	Indemnización por despido	1,15	1,59	1,94
	Total cuantificado (como porcentaje de la masa salarial)	1,15	1,59	1,94
	Total en billones de pesos	2,30	3,18	3,88
		Costos no cuantificables		
Artículos	Tema			
13 y 14	Tercerización laboral			
59	Prohibición de pactos colectivos con trabajadores no sindicalizados			
30	Creación del jornal diario agropecuario y contrato indefinido a partir de 27 semanas			
39	Protección de empleados ante procesos de descarbonización			

Fuente: Reporte del Mercado Laboral – abril de 2023 del Banco de la República, página 11

Nota: Estas mediciones toman como referencia el mercado laboral observado en el año 2022, y asumen que no hay cambios en la demanda laboral por efecto de la reforma.

El estudio es un referente para lo que sería el impacto sobre toda la economía del país, sin embargo, no contempla medidas que afectan especialmente al sector de las edificaciones, como lo es las implicaciones que tendría usar el contrato a término indefinido como regla general y los cambios en las condiciones de tercerización.

De acuerdo, con estimaciones realizadas con empresas del sector se prevé que la Reforma implicaría un incremento en los costos salariales de las edificaciones del 37%. Esto contemplando sobre costos asociados a usar el contrato a término indefinido como regla general y mayores restricciones en el despido, lo anterior en un sector en donde al menos el 90% de su mano de obra es de carácter temporal y/o tercerizada, de acuerdo con lo explicado en los numerales 2.2.1. y 2.2.3. del presente documento.

Por otro lado, se debe considerar que el sector también se vería afectado por mayores costos de los insumos. Esto dado que la reforma tendría un impacto transversal en todos los sectores productivos generando presiones inflacionarias debido a los mayores costos laborales.

Contemplando estos dos elementos, incremento del costo salarial y de los insumos, y considerando el peso de la mano de obra en los costos directos de la construcción y en la producción de la economía en general, se estima que el sector tendría un incremento en los costos directos del 15%, que podrían traducirse en incrementos del precio final de hasta 7,5%.

Como se mencionó anteriormente, mayores costos salariales se pueden traducir en mayores precios o en hacer inviables financieramente proyectos que no puedan superar el incremento de los costos. Esto especialmente en las empresas que no tienen márgenes de utilidad suficientemente grandes que permitan absorber una parte del impacto.

En efecto, se presenta una situación especial en el caso de la vivienda social, la cual está sujeta a precios tope. En este caso el incremento del precio no puede ser una opción. Por lo cual este tipo de vivienda es especialmente vulnerable ante incrementos en los costos, máxime cuando el 75% de la oferta tiene precios entre 95% y el 100% del tope. Con esta composición y considerando que a la fecha se tienen 258 mil viviendas VIS en construcción, el Proyecto de Reforma pone en riesgo 387 mil empleos que genera la construcción de VIS.

En gracia de discusión, se podría argumentar que no todo el incremento de costos de mano de obra, se podría trasladar al precio necesariamente, sin embargo, el sector viene de un contexto macro adverso (ver sección 1 de este documento) -mayores costos, tasas de interés más altas y contracciones en los volúmenes de comercialización- que hace improbable que en este momento hayan márgenes de utilidad amplios que puedan absorber incrementos en costos, al igual que la decisión de reducir márgenes de utilidad puede no ser la opción financiera más apropiada para el desarrollo empresarial y generación de inversión largo y mediano plazo. Cabe mencionar que, de acuerdo con información de la Superintendencia de Sociedades el 66% de las empresas de edificaciones tienen un margen de utilidad menor o hasta 5%.

En el caso de la vivienda No VIS, esta no tiene restricciones de precios tope. Así pues, en esta el grado de afectación se daría especialmente vía precios. El precio promedio de una vivienda No VIS está en cerca de los 400 millones de pesos. Para una vivienda de este precio la reforma podría implicar un incremento de precio en 30 millones, llevando el valor del inmueble a 430 millones.

De esta manera, la Reforma implica mayores costos salariales que pueden conducir a presiones inflacionarias o en llevar a que un conjunto de proyectos, especialmente de vivienda social, sean financieramente inviables, teniendo así repercusiones en inversión y generación de empleo.

# Signature Certificate

Reference number: HERZR-A7CMS-GERNQ-SSFWG

## Signer

**Guillermo Herrera**

Email: gherrera@camacol.org.co

Shared via link

Sent:

06 Dec 2023 21:45:48 UTC

Viewed:

06 Dec 2023 21:52:46 UTC

Signed:

06 Dec 2023 21:54:56 UTC

## Timestamp

## Signature



IP address: 190.144.116.130

Location: Bogotá, Colombia

Document completed by all parties on:

06 Dec 2023 21:54:56 UTC

Page 1 of 1



**Signed with PandaDoc**

PandaDoc is a document workflow and certified eSignature solution trusted by 50,000+ companies worldwide.

