

Bogotá D.C., diciembre de 2023

**Honorables Congresistas**

María Fernanda Carrascal Rojas  
Camilo Esteban Ávila Morales  
Juan Camilo Londoño Barrera  
Germán José Gómez López  
Hugo Alfonso Archila Suárez  
Alfredo Mondragón Garzón  
Jairo Humberto Cristo Correa  
Andrés Eduardo Forero Molina  
Karen Juliana López Salazar  
Jorge Alexander Quevedo Herrera

**Ponentes**

Cámara de Representantes

**Asunto:** Comentarios del Consejo Gremial Nacional al Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley 166/2023C acumulado con el Proyecto de Ley 192/2023C y el Proyecto de Ley 256/2023C *“Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”*.

Reciban un cordial saludo,

El Consejo Gremial Nacional está conformado por los 32 gremios más representativos del sector empresarial y productivo de Colombia, trabajamos en la promoción y construcción de políticas públicas que promuevan el bienestar social, el cierre de brechas e inequidades, la generación de empleo formal, el crecimiento de las empresas, la sostenibilidad fiscal, y el aumento de la productividad como eje de desarrollo sostenible y competitivo para el país.

Desde el Consejo Gremial Nacional reconocemos los propósitos de este nuevo Proyecto de Ley, el cual busca adoptar una reforma laboral que contribuya a la consolidación del trabajo digno y decente en el país. Sin embargo, la reforma radicada, no resuelve las problemáticas relacionadas con:

- i. los altos índices de desempleo e informalidad;
- ii. la modernización del sistema jurídico en el mercado laboral y sus necesidades actuales;
- iii. la protección de la empresa privada como motor de la economía, generador de empleo formal y eje de transformación social; y
- iv. la sostenibilidad fiscal del sistema de seguridad social de Colombia.

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

En el mismo sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce que las diferentes condiciones que desincentivan y desaceleran la actividad económica de los diferentes sectores, generan condiciones que desalientan la inversión empresarial, lo cual tiene un impacto negativo en la reducción del desempleo y la pobreza<sup>1</sup>.

Desde el Consejo Gremial Nacional confiamos que el trabajo conjunto entre el gobierno, el congreso, la academia y el sector privado contribuye a construir un articulado incluyente, concertado, que tenga como propósito salvaguardar los derechos de los trabajadores, fomentar la generación de empleo y reducir la informalidad en el sector laboral.

Este documento consolida los comentarios del Consejo Gremial Nacional al texto de Reforma Laboral radicado por el Gobierno, a partir de los problemas estructurales del sistema laboral; el análisis del Informe de Ponencia para Primer Debate; y el impacto económico sectorial de la reforma.

## I. Problemas estructurales del sistema laboral: informalidad y desempleo.

Desde el Consejo Gremial Nacional queremos insistir enfáticamente en que la reforma laboral se debe dirigir hacia la creación de empleo y la reducción de la informalidad. En Colombia, **el 55% de la fuerza laboral se encuentra en la informalidad** según datos del DANE, lo que destaca la importancia de enfocar las discusiones a esta realidad. La reforma propuesta no puede pasar por alto la significativa mayoría de trabajadores informales, centrándose únicamente en el 45% de trabajadores con empleo formal. Las modificaciones en materia laboral deben abordar las necesidades de los diferentes tipos de trabajadores y de sectores productivos, buscando solucionar los problemas estructurales del mercado laboral.

No se puede desconocer que la tasa de informalidad es aún más preocupante en el sector rural, donde el 83% de los ocupados en ese sector son informales, y que esto se debe principalmente a la naturaleza misma de la actividad económica agropecuaria. De forma similar, no se pueden desconocer las distintas particularidades de otros sectores que, desde nuestras mesas técnicas de trabajo, identifican como obstáculo la inflexibilidad del proyecto de ley.

Las tasas elevadas de informalidad laboral, combinadas con la preocupante tasa de desempleo del país, situada en 9,2% en octubre de 2023 (la segunda más alta entre los países de la OCDE, donde el promedio es de 4,8%), destacan la necesidad de abordar los desafíos de la reforma

---

<sup>1</sup> Fuente OIT: Perspectivas sociales y empleo en el mundo 2023 <https://acortar.link/bl3cX7>

laboral bajo la perspectiva de la generación de nuevos empleos. **Es prioritario que la población empleada, incluso de manera informal, pueda realizar contribuciones al sistema de salud, aportar al sistema pensional, mejorar su cobertura en riesgos laborales y ampliar su acceso al sistema financiero.** Estas medidas no solo fortalecerían la seguridad social, sino que también aumentarían la capacidad de ahorro y el acceso al crédito, contribuyendo a una transformación positiva y sostenible en el panorama laboral y el bienestar económico nacional.<sup>2</sup>

De acuerdo con la Misión de Empleo 2022 para Colombia, la informalidad laboral se puede causar porque: (i) los individuos no tienen las habilidades que demanda el mercado laboral formal; (ii) existen barreras explícitas como costos laborales, o implícitas como la discriminación racial o de género; o (iii) por la decisión voluntaria de estar en la informalidad<sup>3</sup>. Sin embargo, en el nuevo texto radicado, no se abordan todas las causas de esta problemática, y todo lo contrario, se **promueven las barreras explícitas de acceso al empleo formal, desincentivando la generación de nuevos empleos formales,** y dejando de lado la problemática del 55% de los ocupados que no cuentan con este tipo de vínculo laboral, y del 9,2% de desempleados del país, quienes no gozarían de los futuros beneficios que crearía esta reforma para la población ocupada.

Nuevos desafíos comprometen aún más este Proyecto de Ley, a parte de las implicaciones que tiene sobre los sistemas de salud y pensiones, la formación del ahorro y la sostenibilidad fiscal. Desafíos como las nuevas tecnologías, las nuevas demandas, las nuevas prácticas productivas, las nuevas tendencias políticas, entre otras; requieren discusiones más profundas entre el sector productivo, el gobierno, la academia y la ciudadanía. Según el Informe *Future of Jobs* del WEF (2023), el avance en la adopción tecnológica y la creciente digitalización en los mercados incidirán positivamente en la creación de nuevos empleos. No obstante, los desarrollos de la inteligencia artificial a su vez incidirán en la disminución generalizada de puestos formales de trabajo, que el WEF estima en 14 millones para los próximos cinco años. Esto será un reto nacional considerando las brechas que la Reforma Laboral impone para la generación de nuevos empleos formales, donde **los empleadores realizan un análisis costo-beneficio entre la implementación de tecnologías inteligentes y los elevados costos laborales.**

---

<sup>2</sup> Baker, A., Berens, S., Feierherd, G., Menéndez, I. (2020) Informalidad laboral y sus consecuencias políticas en América Latina.

<sup>3</sup> Ministerio del Trabajo (2022), Misión de Empleo 2022.

Por otro lado, considerando el panorama que describe el último informe *Doing Business (2020)* del Banco Mundial, es necesario evaluar el impacto de la reforma sobre la productividad y competitividad del país<sup>4</sup>: Colombia se encuentra en la posición 65 de 190 países, en el índice de facilidad para hacer negocios, con deficiencia en “*el comercio entre fronteras*”. Además, el último dato compartido por el DANE, que sirve de guía para la negociación del salario mínimo, es una Productividad Total de los Factores (PTF) de -1%; la productividad laboral por trabajador ocupado de -0,7%, y la productividad laboral por hora fue del 0,76%. Esto es de gran relevancia, ya que el desempeño del clima empresarial se relaciona con la inflexibilidad o flexibilidad laboral y el aumento o reducción de los costos laborales, factores que condicionan el relacionamiento comercial y la atracción de inversión extranjera.

Finalmente, es preciso mencionar que, en el último reporte del Índice de Competitividad Global del WEF, Colombia ocupa el puesto 57 de 141 países en el índice de flexibilidad laboral. Por lo que, para la situación actual del país, **las normas laborales rígidas propuestas en la reforma laboral dificultarán aún más la adaptación de las empresas nacionales a los cambios en el mercado global, la atracción de nuevas inversiones y a la adaptación e implementación de nuevas tecnologías y procesos productivos.**

Es relevante que la reforma laboral permita superar los siguientes retos en términos de competitividad a nivel regional:

- **La productividad por hora en Colombia es la segunda con peor indicador dentro de los países comparables de la región.** De acuerdo con la OIT en 2021 la productividad de Colombia por hora fue de 15,72 USD/t cuando países como Chile tienen una productividad de 31,36 USD/t y la media en la región es de 19,4 USD/t<sup>5</sup>.
- **Los costos laborales para las empresas son significativamente altos en comparación con otros países.** Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), **los costos laborales en Colombia representan el 45% de los ingresos brutos de las empresas, mientras que, en el promedio de los demás miembros de la OCDE, esta cifra es solo del 36%.** Lo que explica una desventaja comparativa en el potencial de crecimiento de las empresas porque implica la reducción de su capacidad económica para invertir en la expansión y modernización de sus operaciones<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> World Bank (2020), *Doing Business Report: Comparing Business Regulation in 190 Economies*.

<sup>5</sup> OIT (2021) *Panorama Laboral 2021, América Latina y el Caribe*.

<sup>6</sup> OECD (2021) *Labour Force Statistics*.

- Para América Latina y el Caribe, Colombia también cuenta con uno de los índices más altos de costos laborales no salariales<sup>7</sup>. De acuerdo con Fedesarrollo en la evolución histórica de los costos no salariales se identifican dos saltos importantes<sup>8</sup>: el primero corresponde a la creación de los primeros aportes (años 40 y 50), los cuales elevaron los costos no salariales a un nivel total de 41,5 por ciento del salario mensual, mientras que el segundo corresponde al ajuste realizado por la Ley 100, que elevó los costos no salariales a 58,1 por ciento del salario mensual. Este aumento se explica principalmente por el incremento en los aportes a salud y pensión.

Cuando se analizan los efectos que tienen los costos no salariales sobre el desempleo, el tiempo de búsqueda de trabajo, la productividad y la informalidad, en el caso colombiano, **se encuentra que el efecto más importante que tienen los costos no salariales es el aumento de la informalidad**<sup>9</sup>.

De esta manera, el mercado laboral en Colombia<sup>10</sup>, se caracteriza por presentar altos costos asociados a la nómina por concepto de seguridad social (30% de los cuales el 24,7% lo aportan los empresarios y el restante los empleados) en comparación con los países de América Latina, y altos costos no salariales que hoy representan el 53% de un Salario Mensual Mínimo Legal Vigente (SMMLV). Sin lugar a duda, estos altos costos laborales y los trámites y cargas administrativas pueden ser factores que inciden negativamente en las empresas en Colombia y pueden limitar su capacidad para competir y crecer.

---

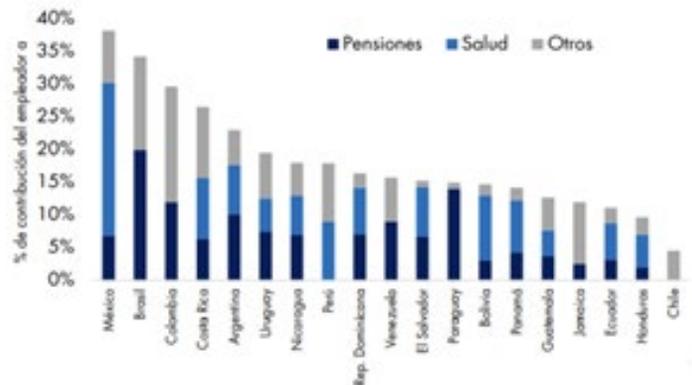
<sup>7</sup> Banco Mundial (2020) Informe Doing Bussines 2020.

<sup>8</sup> Fedesarrollo (2009) Working paper No.43: Los costos no laborales y el mercado laboral: Impacto de la reforma de salud en Colombia.

<sup>9</sup> Albrecht, J., Navarro, L., & Vroman, S. (2008) The Effects of Labor Market Policies in an Economy with an Informal Sector. Washington D.C.: Georgetown University.

<sup>10</sup> ACOPI (2015) "Costos no Salariales Pos ley 1607 de 2012".

## Contribución del empleador al sistema de seguridad social en América Latina y el Caribe



Fuente: DNP, CONPES 3956 de 2019 (Adaptación de Alaimo, Bosch, Gualavisi, & Villa, 2017)

Frente a este análisis, se destacan los efectos económicos y sociales de la pandemia, el paro nacional, el paro armado, los más de 700 paros en las vías nacionales, los efectos de la ola invernal y los hechos de violencia que han generado sobrecostos en las actividades de diferentes sectores productivos. Sobrecostos que hoy siguen impactando en el esquema operacional de las compañías, influyendo en la inflación y limitando las capacidades de algunas empresas para asumir nuevas erogaciones. De esta manera, **los diversos estudios muestran que, al generar rigideces en el mercado asalariado, se limita la capacidad de la economía de generar empleo formal y se reduce la probabilidad de transición de empleos informales a empleos formales.** Esto genera a su vez una disminución en la productividad, en el desarrollo económico del país y en últimas, en el bienestar de la población.

## II. Análisis al Informe de Ponencia para Primer Debate

Queremos destacar las siguientes preocupaciones de la reforma, relacionadas con asuntos de derecho laboral individual:

Frente a la reforma laboral, se estima que posiblemente aumentarían los incidentes judiciales que se tramitan ante la jurisdicción laboral ordinaria, así como las acciones de tutela. Esta afirmación se sustenta en la ampliación de la sanción moratoria (artículo 9) y la presunción de despido discriminado (artículo 10), que aumentará exponencialmente los valores de los procesos judiciales; la eliminación de la prueba de buena fe frente a contrato realidad (artículo 47) y; el aumento de los términos de las reglas sobre prescripción (artículos 89 y 90) lo que implicará que el tiempo para acumular pretensiones se aumenta a 10 años.

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

En tal sentido, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones al Informe de Ponencia para Primer Debate.

- **Artículo 5: Contrato laboral a término indefinido**
- **Artículo 6: Contratos a término fijo y por obra o labor determinada**

Esta disposición coarta la libertad negocial y contractual de las empresas, y a su vez la libertad contractual y la autonomía de la voluntad de los trabajadores. A pesar de buscar proteger a los trabajadores, esta disposición puede llegar a desproteger a los trabajadores y evitar la vinculación formal de más personas en el mercado laboral colombiano.

El establecimiento del contrato a término indefinido como regla general para la contratación y el aumento de los costos de la indemnización por despido injustificado (artículos 5 y 8) **limita la capacidad del empleador de organizarse financieramente ante imprevistos, cambios en el modelo de negocio o ante el desarrollo de la actividad ordinaria de la compañía.** Esta disposición podría impactar negativamente a empresas sin capacidad para sostener una planta de personal permanente e indefinida.

Ante el aviso de 30 días del trabajador previa renuncia a su cargo, es importante considerar que esta no debe ser una facultad sino una obligación para el trabajador, para que el empleador tenga ese plazo prudencial para recibir y proveer el puesto de trabajo y no se perjudique por renunciaciones intempestivas. **Siendo así, el texto normativo debe contemplar una consecuencia económica o jurídica ante el incumplimiento del trabajador.**

Según la Encuesta de Desempeño Empresarial de ACOPI, realizada en 2023, los empresarios MiPymes hacen uso de diferentes modalidades de contratación, la contratación a término indefinido representa el 33,5% de las modalidades utilizadas por los empresarios de este segmento, mientras que, el 66,5% de los empresarios consultados, prefieren las otras modalidades. En la misma línea, de acuerdo con la encuesta laboral realizada por FedeSeguridad, al menos el 50% de los contratos laborales que celebran las empresas de seguridad privada son a término fijo y de obra o labor.

En este sentido, prohibir el uso de figuras como el contrato por obra o labor cuando se trate de necesidades permanentes del empleador, desconoce la liberalidad de las empresas de adaptar sus costos laborales al giro ordinario de sus negocios. Esto es aún más relevante si se considera que algunos sectores tienen picos de trabajo en los que necesitan contratar por términos definidos a determinado número de trabajadores y que en otros casos la contratación responde a la ejecución de proyectos o contratos. De esta manera, se solicita que se mantengan las reglas sobre estos contratos tal y cómo están establecidas en la legislación actual.

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

Al respecto, es preciso recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 1995 consideró:

*“El principio de la estabilidad en el empleo no se opone a la celebración de contratos a término definido. Las relaciones laborales no son perennes o indefinidas, pues tanto el empleador como el trabajador, en las condiciones previstas en la ley y en el contrato tienen libertad para ponerles fin. La estabilidad, por lo tanto, no se refiere a la duración infinita del contrato de trabajo, de modo que aquélla se torne en absoluta, sino que, ella sugiere la idea de continuidad, a lo que dura o se mantiene en el tiempo. Bajo este entendido, el contrato a término fijo responde a la idea de la estabilidad en el empleo. Por lo tanto, no es cierto que sólo el contrato a término indefinido confiere estabilidad en el empleo, pues el patrono siempre tiene la libertad de terminarlo, bien invocando una justa causa o sin ésta, pagando una indemnización.”* (Subrayado por fuera de texto)

Ahora bien, el artículo 6 del Proyecto de Ley pretende modificar lo relativo a los contratos a término fijo y elimina la posibilidad de efectuar renovaciones indefinidas. Del texto presentado en el informe de ponencia para primer debate, se mantiene una vulneración al principio de la autonomía de la voluntad de las partes y de la libre empresa, al colocarle límites y condiciones a esta forma contractual, que en nada precariza las relaciones laborales, teniendo en cuenta, que el trabajador vinculado bajo este contrato goza de todas sus garantías laborales, derechos salariales y prestacionales. Así las cosas, la imposibilidad de mantener relaciones laborales bajo esta modalidad por plazos superiores a tres (03) años generará una desprotección para los trabajadores, en contravía de la protección que pretende brindar el proyecto de ley. Adicionalmente, el texto propuesto exige que en este tipo de contrato se consagren determinados elementos *so pena* de que se entienda “celebrado a término indefinido desde el inicio de la relación laboral”; consideramos que esta es una presunción que debería ser decretada vía judicial teniendo en cuenta la garantía de los derechos al debido proceso y a la defensa, y no que sea una presunción que, de la lectura normativa, pareciera operar *ipso facto*.

Por otro lado, estos contratos no deben ser establecidos como excepción sino como una de las tantas alternativas que tiene el empleador para vincular laboralmente a un empleado y, ello porque en ocasiones los esquemas operativos y de prestación de los servicios exigen que la modalidad del contrato sea a término fijo por períodos superiores a 3 años.

Adicionalmente, exigir que en el contrato se establezca una razón o necesidad temporal por la que se contrata a término fijo, también hace rígida la aplicación de la modalidad, por cuanto implicará que en el tiempo estipulado (plazo) el empleado debe ser asignado sí y solo sí a esa necesidad temporal, desnaturalizando la modalidad misma, pues la asemeja a un contrato por obra o labor.

#### - **Artículo 7: Debido proceso disciplinario laboral**

El establecimiento de un procedimiento disciplinario de doble instancia para hacer efectiva la terminación del contrato de trabajo, desconoce la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, la cual ha sido reiterada al establecer que la terminación del contrato de trabajo no es una sanción sino una facultad del empleador, que puede utilizarse al amparo de las justas causas de terminación establecidas en la ley, el contrato de trabajo y los reglamentos de la empresa<sup>11</sup>.

A su vez, desconoce la realidad económica de las empresas, especialmente la de las MiPymes, que seguramente no contarán con los recursos necesarios para asumir el personal administrativo que se requiere en un proceso de doble instancia, con el nivel de sofisticación establecido en este artículo. Es importante indicar, que **la propia Corte Constitucional estableció que el proceso disciplinario tiene como finalidad sancionar al trabajador, en oposición a la terminación del contrato y, que la razón por la que un proceso disciplinario puede ser de única instancia obedece al hecho de que el trabajador puede acudir a la jurisdicción ordinaria en caso de que considere que sus derechos han sido vulnerados**<sup>12</sup>.

Finalmente, la nueva redacción del párrafo 1 señala que “Este procedimiento podrá realizarse hasta en un término de treinta (30) términos hábiles (sic)”<sup>13</sup>, con lo cual el término máximo es potestativo, así las cosas, es indiferente si el procedimiento se realiza o no en un plazo de treinta (30) días, en consecuencia, este apartado del párrafo resulta ineficaz y debería ser eliminado.

#### - **Artículo 8: Indemnización por despido sin justa causa**

En relación con este artículo, resulta preocupante el aumento de los montos de las indemnizaciones; el informe de ponencia presentado propone que las indemnizaciones correspondientes a los contratos a término indefinido sean de (45) días por el primer año, aumentando los treinta y cinco (35) propuestos inicialmente. Por otro lado, el informe de ponencia mantiene la eliminación de los rangos de salarios mínimos mensuales legales para establecer los montos de las indemnizaciones, junto al aumento de los días sobre los que se deben calcular, generando un desincentivo a la duración de los trabajadores en las empresas.

---

<sup>11</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, SL2351-2020 y SL15094-2015, Corte Constitucional, Sentencia SU 449 de 2020.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-593 de 2014.

<sup>13</sup> Subrayado fuera del texto original

Así, la instauración del contrato a término indefinido, sumada a los altos costos de la indemnización por despido sin justa causa, restringe la posibilidad de las empresas de ajustarse según las condiciones del ciclo económico, afectando principios propios del derecho contractual, como es, por ejemplo, la condición resolutoria tácita y la facultad del empleador para usarla.

Adicionalmente, el aumento del monto de las indemnizaciones resulta perjudicial para las micro, pequeñas y medianas empresas debido a su limitada capacidad financiera. Esto podría afectar la sostenibilidad y permanencia de estas empresas, ya que el aumento en la indemnización elevaría el costo del despido injustificado, dependiendo del tiempo laborado, con incrementos que oscilan entre el 178,6% y el 200%, de acuerdo con las cifras de ACOPI.

Tiempo trabajado	Días por indemnizar C.S.T.	Días por indemnizar Reforma Laboral (PL 166/2023C)
De 0 a 1 año	30	45
De 1 a 10 años	180 (20x9)	540 (60x9)
Total	210	585
Determinamos el valor del día	\$ 38.666,67	\$ 38.666,67
Monto de la indemnización	\$ 8.120.000,00	\$ 22.620.000,00
Incremento (\$)	\$ 14.500.000	
Incremento (%)	178,60%	

En este punto, se sugiere contemplar la posibilidad de disminuir la base indemnizatoria en los contratos a término fijo, contratos por duración de la obra o labor contratada y contratos a término indefinido, toda vez que dicha propuesta no se ajusta a la realidad del mercado laboral colombiano, ni tampoco promueve el empleo formal.

#### - **Artículo 9: Sanción moratoria**

Respecto a la **indemnización moratoria del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, llama la atención que se desconozca el desarrollo Jurisprudencial que existe sobre el tema**, en cuanto al límite del pago de la indemnización, correspondiente a una suma igual al último salario diario por cada día de retardo, hasta por veinticuatro (24) meses, o hasta cuando el pago se verifique si el período es menor. Si transcurridos veinticuatro (24) meses contados

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

desde la fecha de terminación del contrato, el trabajador no ha iniciado su reclamación por la vía ordinaria, el empleador deberá pagar al trabajador intereses moratorios a la tasa máxima de créditos de libre asignación certificados por la Superintendencia Financiera, a partir de la iniciación del mes veinticinco (25) hasta cuando el pago se verifique, toda vez que esta indemnización se convertiría en una suma de dinero que difícilmente podría ser pagada por las empresas pequeñas y medianas, llevando en la mayoría de los casos, incluso al cierre de los establecimientos de comercio.

#### - **Artículo 10: Ineficacia del despido discriminatorio**

Frente a este artículo, se debe señalar que el despido discriminatorio es ilegal y se da por razones ya reguladas en la Ley. Frente a este tipo de despido **se crea una “estabilidad reforzada” por actos discriminatorios, sin detalle sobre las condiciones de la estabilidad ni los conceptos, alcance, contenido, parámetros o requisitos que constituyan la estabilidad, lo que genera inseguridad jurídica.** Este artículo ordena además que el empleador debe probar que el despido ordenó a causas objetivas, haciendo nugatoria la posibilidad que le asiste de realizar despidos sin justa causa según la legislación laboral vigente. La omisión del contenido o alcance del concepto “despido arbitrario” podría llevar a interpretaciones que equiparen un despido sin justa causa con un despido arbitrario, abriendo la puerta a lo que podría interpretarse como una “estabilidad laboral absoluta”.

Finalmente, la inversión de la carga de la prueba contraviene la lógica del derecho procesal, por cuanto debería ser el trabajador quien aporte los elementos probatorios que sustentan la alegación de despido discriminatorio. Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T-615 de 2019 señaló que en ningún caso la carga dinámica de la prueba podría suplir la inactividad de las partes; en tal sentido, el trabajador desvinculado que alegue que su desvinculación obedeció a un hecho discriminatorio deberá entonces aportar prueba alguna que soporte tal aseveración, *so pena* que bajo el ropaje de la carga dinámica de la prueba el juez adquiera entonces la naturaleza de una parte procesal.

Proponemos la siguiente redacción de este artículo:

“Artículo 10. Ineficacia del despido discriminatorio. Agréguese un párrafo al artículo 66 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

**Parágrafo.** Están proscritos los despidos discriminatorios. Cuando un trabajador o trabajadora alegue haber sido despedido por un motivo discriminatorio, **deberá demostrarlo el empleador tendrá la carga de probar que ello obedeció a razones objetivas o no discriminatorias;** en **ese** caso **contrario**, el despido se tendrá por ineficaz y el trabajador o trabajadora tendrá derecho al reintegro sin

solución de continuidad, o a una indemnización equivalente a la del despido injustificado previsto en este código, ~~a su elección.~~”

- **Artículo 12: Estabilidad laboral reforzada**

En lo referente a la **estabilidad laboral reforzada, podría generar inseguridad jurídica, así como un incremento en el nivel de litigiosidad, que el listado de circunstancias bajo las cuales se reconoce la estabilidad no sea taxativo.** De igual manera se recomienda mantener los lineamientos jurisprudenciales cuando la estabilidad se genere por razones de salud y cuando se trate de pre-pensionados.

A su vez, el literal (b) crea un nuevo fuero de salud que protegerá a trabajadores que impide o dificulte el desempeño de sus labores en condiciones regular. De acuerdo con la norma señalada no es necesaria la calificación de la pérdida de capacidad laboral, bastará simplemente con se impida o dificulte el desarrollo de las labores por parte del trabajador, esta nueva concepción del fuero de salud desconoce abiertamente el desarrollo jurisprudencial que en años ha realizado las altas Cortes del Estado, situación claramente atentatoria contra la seguridad jurídica del país, como lo es por ejemplo, la nueva concepción del fuero pensional en el caso de los pre-pensionados.

El parágrafo 3 del artículo, crea *de facto* una indemnización para trabajadores con incapacidad en aquellos eventos que resulte imposible “adaptar el entorno de trabajo y una vez agotados los procesos de reincorporación y readaptación al trabajo en el marco del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Esta “indemnización” además de desconocer la naturaleza jurídica de su procedencia, la cual se da únicamente en los eventos en que exista una justa causa para el despido, adicionalmente, le exige al empleador el pago de 6 meses de salarios y seguridad social, haciendo esta indemnización ostensiblemente onerosa para las empresas, poniendo en riesgo su sostenibilidad financiera.

Ahora bien, si lo que se busca es que ese trabajador discapacitado cesante no se vea en condiciones que puedan poner en riesgo su mínimo vital y móvil, el Gobierno desconoce el Mecanismo de Protección al Cesante con que cuentan todas las Cajas de Compensación del país, por lo cual, esta “indemnización” propuesta se encuentra casi cubierta, de manera análoga, con los beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante y las transferencias económicas que este mecanismo contempla.

Debe considerarse que el aumento de las tablas de indemnización en Colombia, combinado con un excesivo proteccionismo en los fueros laborales, preocupa la improductividad y la pérdida de competitividad en el mercado laboral, según lo expresado por el Consejo de Competitividad. Estos ajustes tendrían impactos significativos, ya que Colombia se convertiría en el país con las

tablas de indemnización más altas por despido injustificado en todo el continente, con un aumento que varía entre un 17% y un 193% en comparación con la normativa actual. Además, los pagos de indemnización en Colombia serían notablemente superiores, hasta un 63.8%, en comparación con los países de América Latina, lo que podría llevar a una pérdida inmediata de competitividad en la región y estaría por encima de lo establecido en la Ley 50 de 1990.

- **Artículo 15: Trabajo Diurno y nocturno**
- **Artículo 18: Límite al trabajo suplementario**
- **Artículo 19: Remuneración del trabajo suplementario**

El aumento de los costos de la jornada laboral, de las reglas sobre trabajo diurno y nocturno y de los costos por trabajo en días dominicales y festivos, desconoce que sectores como el comercio, el turismo, la seguridad privada, el transporte, algunas labores de algunos subsectores del sector agropecuario entre otros, que trabajan 24 horas o con horarios con mayor concentración nocturna.

Estas disposiciones **podrían aumentar 17% los costos laborales**<sup>14</sup> de las empresas, afectando su competitividad y/o a los mismos consumidores vía traslado de esos mayores costos al precio (en los casos en los que las condiciones del mercado lo permitan).

Debe destacarse que, **el sector de servicios de seguridad privada, comercio, turismo, la industria manufacturera, el sector agropecuario, tanto en producción primaria como de transformación, entre otros, operan durante las 24 horas del día todos los días de la semana.** En el caso de las industrias de plástico y química, el 31,5% de los operarios trabajan después de las 6pm y el 31,7% trabajan en dominicales y festivos.

A través del sondeo de percepción sobre el Sistema Laboral colombiano realizado por el Observatorio de la MiPyme de ACOPI<sup>15</sup>, se evidenció que, **de modificarse la jornada laboral, las reglas sobre trabajo diurno y nocturno y de los costos por trabajo en días dominicales y festivos, el 57,1% de los empresarios aumentaría sus costos** entre el 1% y el 20% (36,5%) y entre el 20% y el 40% (33,5%), teniendo como efecto la disminución de puestos de trabajo (34,3%), la no contratación de nuevos empleados (29,8%) e incluso algunos se verían obligados a cerrar su empresa (5,2%). El 91,3% de los empresarios mencionó que no tiene la capacidad de asumir dicho incremento de los costos. Además, el 58,4% señala que, si esta modificación a

---

<sup>14</sup> Fedesarrollo (2023) Análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional.

<sup>15</sup> ACOPI (2023) Observatorio de la Mypime, Encuesta de Desempeño Empresarial

la jornada diurna y nocturna llegase a implementarse de forma inmediata<sup>16[3]</sup>, disminuiría entre uno y cinco empleados.

#### - **Artículo 16: Jornada máxima legal**

El texto de la reforma laboral del 24 de agosto de los corrientes retoma el esquema de jornada máxima diaria, esto contraviene mecanismos de mejora para el trabajador, para poder generar esquemas de organización del trabajo que se ajusten mejor a las necesidades del trabajador y del empleador. Mediante la modificación incorporada en virtud del artículo 2° de la Ley 2101 de 2021 el legislador eliminó el tope correspondiente a una jornada máxima diaria. Este nuevo esquema, en sintonía con la posibilidad de distribuir la jornada laboral establecida por la norma referida, le permitiría a las partes del contrato de trabajo la posibilidad de, conforme a sus necesidades, distribuir sus horas de trabajo a efectos de prestar sus servicios durante cinco (05) o seis (06) días a la semana; mientras que al trabajador este esquema de autogestión del horario le permitía organizar la actividad productiva propia.

La regresión en materia de jornada máxima diaria generará dificultades en materia de organización de turnos de trabajo tanto para el trabajador como para el empleador según las necesidades del servicio.

Así mismo, tanto el parágrafo 2° como el parágrafo 3°, mantienen las figuras del día de la familia y de las horas dedicadas a recreación, cultura, deporte y/o capacitación, desconociendo el contenido de la Ley 2101 de 2021, siendo una norma claramente regresiva.

#### - **Artículo 20: Licencias**

Sobre este artículo debe recordarse que la normativa laboral actual ya contempla una serie de licencias, cuya extensión y naturaleza son adecuadas para equilibrar los derechos de los trabajadores con las necesidades operativas de las empresas. Con la reciente implementación de la Ley 2101 de 2021, que reduce la jornada laboral a 42 horas semanales, se proporciona a los trabajadores mayor flexibilidad y tiempo para atender asuntos personales fuera del horario laboral, disminuyendo la necesidad de ampliar aún más las licencias laborales.

En relación con las licencias para ciclos menstruales, desde una perspectiva de igualdad de género, la protección excesiva puede tener efectos contraproducentes en términos de acceso y permanencia de la mujer en el mercado laboral. Como lo reconoció la Corte Constitucional en la sentencia SU-075/2018, medidas que parecen favorecer a las mujeres pueden,

---

<sup>16</sup> Diferente a las condiciones graduales establecidas en la Ley 2101 de 2021

paradójicamente, convertirse en desincentivos para su contratación, lo que afectaría negativamente su participación laboral.

Ahora bien, con la nueva redacción del literal (f) se amplía el catálogo de eventos en los cuales se debe conceder la licencia a un trabajador. Sin embargo, permitir que la licencia se solicite para la asistencia a todas las obligaciones escolares, incluso de menores del núcleo familiar, puede generar un ausentismo laboral que redundará en la disminución o la afectación del rendimiento empresarial.

- **Artículo 24: Contrato de aprendizaje**
- **Artículo 26: Monetización de la cuota de aprendizaje**

Actualmente la Ley 789 de 2002 contempla el contrato de aprendizaje como una forma especial dentro del derecho laboral, más no un contrato laboral especial. El cambio a la naturaleza del contrato de aprendizaje, variando su modalidad a contrato a término fijo y los costos asociados a esta modalidad en el Código Sustantivo de Trabajo, podría **aumentar los costos de este tipo de contratación y desincentivar la vinculación de personal sin experiencia y el acceso de jóvenes al primer empleo.**

Para las empresas obligadas a contratar aprendices SENA, la implementación de esta modificación, **implica un aumento del costo mensual de un aprendiz de \$870.000 a \$1.774.800, incluidas las prestaciones de ley, sin contar con los beneficios extralegales** que cada empresa podría ofrecer y aumentaría aún más este costo. Es decir, si una empresa tiene a tres personas bajo contrato de aprendizaje, el costo mensual pasaría de \$2.610.000 a \$5.324.400, un aumento del 104% en su estructura de costos, el aumento de los costos puede generar un incentivo regresivo, por cuanto podría resultar más económico monetizar la cuota de aprendizaje que contratar una persona para tal fin.

Además, considerando que no solo se vuelve más oneroso, sino que no se menciona la obligatoriedad del SENA a formar estudiantes en las disciplinas requeridas por las empresas en las zonas geográficas específicas donde se ubican, se desdibuja la esencia de la figura de facilitar el aprendizaje del estudiante-aprendiz para las ocupaciones del sector productivo.

- **Artículo 34: Contrato agropecuario**

Resulta importante el avance que se ha hecho en el marco del contrato agropecuario. Respecto del inciso tercero del artículo 30 que contempla la definición de “*actividad agropecuaria primaria*”, se considera que de esta debe eliminarse la expresión de transformación artesanal,

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflore, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

así como la exclusión de actividades industriales de empaque, re-empaque, transporte, exposición, venta o transformación, e incluyendo las actividades de enajenación que hagan directamente los productores de los frutos o de sus productos en estado natural, así como las actividades de transformación de los mismos y de los productos que efectúen los productores, en tanto se desarrollen en ámbitos rurales, siempre y cuando dicha transformación no constituya por sí misma una empresa. Por ejemplo, para la venta de un producto es necesario al menos empacarlo y transportarlo, pues la venta no se realiza en las zonas de cultivo en la mayoría de ocasiones.

No se comparte además la restricción en el uso de este tipo de contratos para las empresas agroindustriales, teniendo en cuenta que no existe un concepto legal o definición de “empresas agroindustriales” que genere certeza jurídica para la implementación de la restricción. Así mismo, se considera que el párrafo tercero que hace referencia al “derecho de preferencia” desconoce que las labores agropecuarias están sujetas a diversas circunstancias que acontecen entre los ciclos de producción que podrían impactar la capacidad y necesidad de contratación laboral, adicionalmente, ni el artículo ni los artículos siguientes contemplan mecanismo alguno de evaluación a efectos de la aplicación del derecho preferente, con lo cual tampoco existe seguridad jurídica respecto de la aplicación de esta garantía.

La prohibición a la tercerización y vinculación de trabajadores agropecuarios a través de empresas temporales, no atiende a lo establecido en la legislación vigente y al sentido del propio de la iniciativa legislativa, pues el numeral 3 del artículo 77 de la Ley 50 de 1990 establece que esta modalidad puede utilizarse para atender incrementos en la producción, el transporte, las ventas de productos o mercancías, los períodos estacionales de cosechas y en la prestación de servicios, por lo que la prohibición de vincular trabajadores agropecuarios contraría lo dispuesto en la normatividad vigente al respecto de los eventos en los cuáles es posible contratar con empresas de servicios temporales o la tercerización de servicios.

De otro lado, si bien se dice que esta modalidad podría aplicarse en el trabajo familiar o comunitario, también establece que “La retribución pactada no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente y deberá contar con todas las garantías salariales y prestacionales”, por lo que se debe advertir que lo anterior NO corresponde a los elementos que se regulan en el contrato especial agropecuario. Una efectiva implementación del contrato agropecuario que cumpla la finalidad de disminuir los niveles de informalidad debe reconocer la posibilidad del trabajador a tiempo parcial, con múltiples empleadores, y una remuneración cuando menos del salario mínimo legal proporcional al tiempo laborado.

Es conveniente considerar si hay que contar con una modalidad especial de contratación laboral para el sector agropecuario. Al hablar de labores estacionales, de temporada, cíclicas o

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflore, Asofiduciarias, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

periódicas, no existe ninguna diferencia conceptual con respecto a lo que puede pactarse a través de contratos de trabajo por obra o labor determinada. Eventualmente, el elemento a rescatar es el del jornal agropecuario, esquema de remuneración que no requiere crear un esquema diferenciado de contratación para el sector agropecuario. El punto neurálgico radica en la posibilidad de realizar cotizaciones al sistema de seguridad social por días o por horas.

#### - **Artículo 48: Contratistas y subcontratistas**

Este artículo define quienes se consideran contratistas y subcontratistas y prevé la responsabilidad solidaria de las obligaciones salariales, prestacionales e indemnizatorias. Particularmente, el párrafo establece que cuando se compruebe que la empresa beneficiaria incumple lo previsto en la norma, los despidos no surtirán efectos y los trabajadores tendrán derecho al reintegro a la empresa beneficiaria, con el pago de las acreencias laborales dejadas de percibir, junto con una sanción de 365 días de salario.

En este punto, se sugiere considerar que la redacción del Párrafo genera cargas y responsabilidades desproporcionadas e injustificadas para las empresas usuarias puesto que, en caso de incumplimiento de lo previsto en el artículo, deberán reintegrar a los trabajadores, asumiendo el pago de todas las acreencias laborales y aportes a seguridad social dejados de percibir, aun cuando la empresa beneficiaria del servicio no tiene la calidad de empleadora de estos trabajadores. Lo anterior cobra relevancia si se tiene en cuenta la sanción correspondiente al salario de un año, la cual resulta a grandes rasgos desproporcionada.

Este tipo de propuestas refleja una clara intención de establecer relaciones laborales desequilibradas, que perjudican a los empleadores, y lo que en últimas tiene efectos contrarios a los esperados, afectando a los trabajadores.

Este artículo exige además que el contratista posea su propia organización empresarial y especialización productiva, que deberá acreditar suficientemente si las autoridades judiciales y administrativas lo exigen. No obstante, no se define su contenido, alcance y forma de acreditación. No es conveniente presumir una solidaridad entre el empresario que contrate servicios con otras personas de las obligaciones laborales contraídas por estos con su personal, toda vez que esta medida es atentatoria del derecho de defensa y debido proceso del contratante.

Con base en lo anterior, se propone la siguiente redacción en el párrafo del articulado:

**Parágrafo.** Cuando se compruebe que la empresa beneficiaria incumple lo establecido en el presente artículo con personas naturales o jurídicas en la

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

contratación, **y se hubieren cumplido los elementos esenciales del contrato de trabajo previstos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo**, 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.~~

- **Artículo 50: Límites al uso de contratos de prestación de servicios**

Esta disposición podría dificultar el uso de los contratos de prestación de servicios, afectando en un gran porcentaje a personas que se encuentran en la formalidad. Esta norma desconoce actividades liberales como las prestadas de forma directa por abogados, contadores y otros tipos de contratistas, que no constituyen relación laboral, y que de considerarlo de otra manera afectaría las relaciones contractuales que hoy en día se presentan dentro de la realidad productiva y empresarial. Es por eso por lo que no se debe limitar esta modalidad de contratación en las empresas, **pues poner límites desconoce y restringe las oportunidades de acceso al trabajo de los profesionales**, lo que podría aumentar el desempleo e informalidad y debilitar la economía.

A su vez se considera que una de las características principales del contrato de prestación de servicios que debe conservarse es la prohibición del elemento de subordinación continuada del contratista.

- **Artículo 53: Licencia de paternidad**

El aumento de la licencia de paternidad de 2 semanas (14 días) a 12 semanas (84 días) incrementa los costos que asume el empleador para sustituir el ausentismo generado por la licencia. Vale la pena señalar que actualmente Colombia tiene una de las licencias de paternidad más altas de la región, frente a países como Brasil (5 días), Argentina (2 días), Chile (5 días), Guatemala (2 días) Paraguay (2 días), Perú (2 días) y Venezuela (14 días).



- **Artículo 55: Obligaciones especiales del empleador**

La inclusión del numeral 17 adolece de varios yerros. En primer lugar, el artículo propone adicionar los numerales del 13 al 16; no así un numeral 17. En segundo lugar, la lógica que subyace a las obligaciones especiales del empleador es que, en el evento de la terminación del contrato el trabajador pueda perseguir el pago de la indemnización de que trata el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, con lo cual el ya referido numeral no tiene cabida en el artículo que se pretende modificar.

Adicionalmente, y como se ha señalado anteriormente, la obligación de contratar personal en todas las personas, sin tener en cuenta consideraciones económicas propias de las empresas no es el camino adecuado para la generación y protección del empleo.

- **Artículo 63: Promoción de las diferentes modalidades de trabajo a distancia.**

Este artículo obliga a las empresas a implementar la modalidad de trabajo a distancia. La modalidad de trabajo a distancia se implementará así:

- Empresas con 20 a 50 trabajadores: 5% puestos de trabajo existentes.
- Empresas con 50 a 200 trabajadores: 10% puestos de trabajo existentes.
- Empresas con 201 trabajadores o más: 15% puestos de trabajo existentes.

La implementación de una cuota mínima de trabajo a distancia podría generar un aumento en los gastos relacionados con la adaptación, provisión e implementación de nuevos lugares de trabajo remotos, lo que podría tener un impacto en los costos operativos de las empresas. Además, introducir la modalidad de trabajo a distancia también podría aumentar los costos fijos, ya que se requeriría una doble compensación en términos de transporte y de energía e

internet para los empleados que trabajan desde sus hogares. Estas consideraciones deben evaluarse cuidadosamente al decidir sobre la implementación de políticas de trabajo a distancia.

La imposición legal del trabajo a distancia como una obligación absoluta para todos los sectores limita innecesariamente la facultad de subordinación del empleador. La eficiencia y efectividad de determinadas modalidades de trabajo podrían ser mejor evaluadas y decididas a través de un acuerdo mutuo entre el empleador y el empleado, respetando las particularidades de cada puesto de trabajo y las necesidades operativas de la empresa.

Finalmente, consideramos que pueden promoverse las modalidades de trabajo a distancia, sin embargo, no resulta claro cuál es la justificación para determinar la obligatoriedad de su implementación, y por qué a pesar de existir trabajos cuyo desarrollo no puede ejecutarse mediante modalidades de trabajo a distancia se exige la obligatoriedad de la justificación ante el Ministerio del Trabajo.

#### - **Artículo 64: Protección laboral ante la automatización de actividades**

**Las estrategias de protección laboral en procesos de automatización reducen la competitividad de la industria colombiana y la posibilidad de crecer y generar nuevos empleos.** Esta propuesta **vulnera el principio de libertad de empresa** del artículo 333 de la Constitución Política porque **interviene de forma directa en los asuntos internos de las empresas afectando su capacidad para definir su estrategia de negocios.**

En sentencia C-228/2010, la Corte Constitucional concluye que el Estado no puede intervenir en las libertades económicas, bajo el argumento de cumplir con el interés general o el abuso de libertades constitucionales, ya que estas facultades no pueden interpretarse como si tuvieran un carácter absoluto. Solamente el Estado puede intervenir excepcionalmente y restringir las libertades económicas cuando: (i) Se respete el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedezca al principio de solidaridad y (iii) responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Bajo los criterios definidos por la Corte Constitucional, en la motivación del Proyecto de Ley no se encuentra sustento suficiente para determinar que esta medida de intervención de la libertad que tienen las empresas para definir sus estrategias de negocios y la conformación de sus nóminas se tomada bajo criterios de proporcionalidad ni razonabilidad.

Debe además tenerse en cuenta que la redacción propuesta en este artículo vulnera la autonomía de la voluntad privada de los empleadores, así como la garantía constitucional a la libertad de empresa, al establecer el deber de los empleadores de consultar a las organizaciones

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

sindicales de la empresa sobre las decisiones internas que pretendan adoptar relacionadas con la automatización de sus procesos. Esto, aún sin la necesidad de que exista conexidad entre los trabajadores sindicados y las medidas de automatización.

Se recomienda considerar que el poner en consideración de los trabajadores procesos de modernización que impliquen despidos va a traer consigo medidas de resistencia y negación, imponiendo una carga desproporcionada al empresariado colombiano que pasa a ser coadministrado por los establecimientos sindicales, lo que dificulta aún más la posibilidad de competir en el mercado global, y se genera un marchitamiento de las iniciativas empresariales por ser más eficientes y productivos; y en consecuencia, se recomienda la eliminación de la expresión “previa consulta con las organizaciones sindicales existentes en la empresa” de la norma en comento.

- **Artículo 65: Protección laboral frente a procesos de descarbonización y transición energética**

Este artículo otorga un **trato desigual a las empresas del sector minero y de hidrocarburos, mediante un trato diferencial al de las empresas de otros sectores en el marco de la finalización de sus actividades.**

El artículo también impone **cargas incuantificables y abstractas que escapan del deber y la capacidad empresarial**, como acordar una “ruta de reconversión laboral” que obedece a obligaciones que debe suplir el Estado.

Incluso, **el propósito que busca cumplir el artículo ya se encuentra considerado en las normas que rigen el Sistema General de Regalías.** El numeral 8° del artículo 2° de la Ley 2056 de 2020 señala claramente que dentro de los objetivos y fines del Sistema General de Regalías se encuentra el de propiciar la inversión buscando la restauración, tanto social como económica, de los territorios en los que se desarrollen actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, en tal sentido la responsabilidad en la implementación de este tipo de medidas no puede recaer únicamente en las empresas de este sector; , lo que corresponde es que el Estado disponga de los recursos que se generan producto de la explotación para asumir los procesos de reconversión laboral, pues el SGR tiene, precisamente, una finalidad compensatoria.

A continuación, se presentan las siguientes observaciones relacionadas con asuntos de derecho laboral colectivo. En primer lugar, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “En algunos casos operan cinco o más organizaciones sindicales dentro de una misma empresa, y hasta recientemente la empresa estaba obligada a negociar

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

con cada sindicato por separado a pesar de que algunos trabajadores pertenecían a más de un sindicato. La fragmentación sindical es impulsada por la competencia entre las organizaciones sindicales, pero es igualmente el resultado de la búsqueda de protección contra el despido por parte de los miembros de los sindicatos (...); esto implica considerar “un único canal de negociación con el fin de evitar o atenuar los costos que ocasionan las rivalidades entre sindicatos; pero el decreto podría ir más allá al exigir (en vez de incentivar) que las múltiples organizaciones sindicales de una misma empresa formen un equipo negociador para garantizar una única convención colectiva.”<sup>17</sup>

Los sectores sindicales y empresariales han participado por años en Colombia, de una cultura de existencia y respeto de la negociación de empresa con sindicatos de base. En consecuencia, hay toda una tradición y experiencia en materia de relaciones colectivas de trabajo. No obstante, la presente iniciativa cambia sustancialmente esa tradición, que se transforma en negociaciones de industria o de rama, donde los sindicatos de base pierden su razón de ser.

**Los sindicatos de industria o ramo tienen un peso preponderante en las negociaciones, lo que permitirá que impongan su posición a los sindicatos de base.** Este artículo crea una abierta e inconstitucional discriminación entre sindicatos de distinto nivel, donde unos tendrán derecho a liderar la negociación colectiva.

Además, **la reforma podría generar una lucha abierta entre sindicatos, tratando todos de captar afiliados para lograr la representación mayoritaria que permita liderar una negociación, situación que indudablemente traerá afectación al derecho de libre asociación.** De este modo, los líderes sindicales terminarían forzados a apostarle a campañas para crecer sus sindicatos y obtener la mayor cantidad de trabajadores afiliados sin importar las empresas ni la dinámica del comportamiento de la población trabajadora. Incluso, en la reforma propuesta, los trabajadores de empresas de servicios temporales, de los contratistas y subcontratistas, también serán beneficiados de los temas que acuerden en la convención colectiva, promovida por el sindicato de industria.

Los nuevos niveles de negociación con prevalencia de industria o rama permitirán que los gremios sean sujetos en la negociación colectiva al nivel de su rama o industria. Se va a configurar en ellos la unidad de pliego, y la unidad de comisión negociadora, para exigir una unidad de mesa de negociación, y concluir en la suscripción de una única convención colectiva de trabajo por rama o nivel de industria. Pesará entonces en los gremios la responsabilidad de la sostenibilidad financiera de todas las empresas de su sector, lo que desborda la capacidad y el sentido de la existencia de gremios que carecen de ese papel en la sociedad.

---

<sup>17</sup> (Fuente OIT: OECD Reviews of Labour Market and Social Policies <https://acortar.link/aRnb86>)

Adicionalmente, **esto desconoce, en primer lugar, las diferencias entre empresas de un mismo sector y sus capacidades económicas, y, por otro lado, desconoce la libertad de negociación con la que deberían contar los sindicatos de las empresas.**

- **Artículo 73: Subdirectivas y Comités Seccionales**

La propuesta del gobierno tiende a aumentar de manera exponencial los fueros sindicales sin un criterio de proporcionalidad adecuado. La expansión de los fueros sindicales más allá de los límites actuales, basados en el número total de afiliados, podría dar lugar a una proliferación desmedida de subdirectivas y comités en empresas, generando así inestabilidad en la estructura organizativa interna y en la representatividad sindical efectiva.

Además, esta propuesta va en contra de los principios establecidos en la legislación actual, como lo destaca la Sentencia C-043/2006 de la Corte Constitucional<sup>18</sup>, que declara la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 50 de 1990 y subraya que el derecho de asociación sindical, aunque fundamental, no es absoluto y puede estar sujeto a restricciones razonables y proporcionadas. La propuesta gubernamental también pasa por alto el abuso de los fueros sindicales existentes, una problemática ya documentada en varias sentencias judiciales. La creación indiscriminada de subdirectivas y comités seccionales, especialmente en municipios cercanos al domicilio principal del sindicato, ha sido utilizada en el pasado para extender artificialmente los fueros sindicales sin una representatividad real sobre los afiliados. Esta práctica no solo va en contra del espíritu de la asociación sindical democrática y participativa, sino que también podría contribuir a la desorganización de la negociación colectiva.

- **Artículo 78: Regulación de pactos colectivos**

Los nuevos niveles de negociación con prevalencia de industria o rama permitirán que los gremios sean sujetos en la negociación colectiva al nivel de su rama o industria. Se va a configurar en ellos la unidad de pliego, y la unidad de comisión negociadora, para exigir una unidad de mesa de negociación, y concluir en la suscripción de una única convención colectiva de trabajo por rama o nivel de industria. Pesará entonces en los gremios la responsabilidad de la sostenibilidad financiera de todas las empresas de su sector, lo que desborda la capacidad y el sentido de la existencia de gremios que carecen de ese papel en la sociedad.

---

<sup>18</sup> “El derecho de asociación sindical no es un derecho absoluto, lo que implica que puede estar sujeto a restricciones para los efectos contemplados en los Convenios Internacionales, así como igualmente a aquellas que le está permitido imponer al legislador en la medida que no afecten su núcleo esencial, lo desnaturalicen o impidan su normal y adecuado ejercicio. Las exigencias establecidas en las normas acusadas resultan más bien necesarias y proporcionadas a la finalidad perseguida como lo es el garantizar la estructura interna y funcionamiento de los sindicatos en un ambiente democrático y participativo.”

Adicionalmente, esto desconoce, en primer lugar, las diferencias entre empresas de un mismo sector y sus capacidades económicas, y, por otro lado, desconoce la libertad de negociación con la que deberían contar los sindicatos de las empresas.

**Por eso solicitamos que, como desarrollo del derecho de asociación y la libertad de negociación, ni los trabajadores ni los empleadores puedan ser obligados a negociar o acatar negociaciones en un nivel distinto del que estimen conveniente para el logro de acuerdos colectivos empezando por la negociación con los sindicatos de base o empresa cuando estén legalmente constituidos.**

- **Artículo 80: Regulación de pactos colectivos**

Este artículo modifica el artículo 481 del C.S.T. -Prohibición de Pactos Colectivos- y vulnera el principio de asociación sindical en su dimensión negativa<sup>19</sup>, toda vez que la posibilidad de ser parte de un sindicato es una opción del trabajador, en el mismo sentido, la prohibición de celebrar pactos colectivos desconoce el principio de libertad contractual y las recomendaciones de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo en la materia.

Hay que tener en cuenta un aspecto desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido de que el derecho a la asociación sindical comporta una opción del trabajador de pertenecer o no al sindicato, y de celebrar o no convenciones colectivas o pactos. Cualesquiera decisiones del trabajador son garantizadas y protegidas por el ordenamiento constitucional<sup>20</sup>.

Cabe destacar que el problema no se limita solo a los pactos colectivos, ya que la norma aborda acuerdos plurales o grupales, ampliando la prohibición a cualquier iniciativa empresarial relacionada con políticas generales para reconocer esquemas de compensación, fijos y variables, comisiones, bonificaciones o reconocimientos diseñados para mejorar la compensación de los empleados.

Por lo anterior, debe considerarse que los pactos colectivos se constituyen hoy por hoy en la expresión del derecho de aquellos trabajadores que libre y autónomamente han optado por ejercer la libertad sindical de no hacer, a obtener mejores condiciones y derechos de los previstos en la legislación laboral para la totalidad de los trabajadores, mediante negociaciones con sus respectivos empleadores y llevadas a cabo a través de representantes libremente elegidos por ellos, diferentes, por supuesto, de los representantes sindicales, sin que este ejercicio pueda llevarse a cabo de manera que menoscabe la libertad sindical de hacer, todo ello

---

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-617 de 2008, T-477 de 2016 y T-434 de 2011

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1461 de 2000

ajustado al texto y espíritu del Convenio y la Recomendación de la OIT relativos a los representantes de los trabajadores. **Por eso, y siendo coherentes con ese planteamiento, estamos de acuerdo en que no se permita, en la negociación de pactos colectivos suscritos con trabajadores no sindicalizados, la inclusión de trabajadores sindicalizados y su consecuente desafiliación a sindicatos.**

- **Artículo 82: Derecho de huelga**

La definición propuesta en el Proyecto de Ley pretende eliminar las características propias del ejercicio de la huelga porque es temporal y que la vote democráticamente un número representativo de trabajadores. La definición de huelga debe incluir el elemento material contenido en la expresión “cese”, con lo cual la realización de medidas como ejecutar el “trabajo a desgano” no son ni pueden quedar enmarcados en la protección del derecho de huelga.

Igualmente, la definición de huelga debe comportar el elemento “objetivo profesional”, como son las reivindicaciones profesionales, a fin de descartar las huelgas directamente políticas. A estas reivindicaciones profesionales se les debe determinar antes la realización de la huelga, y a ello se debería añadir que el empleador se rehusara a satisfacerlas.

Sobre las características del derecho a la huelga, la Corte Constitucional ha expuesto que “El derecho a la huelga se encuentra consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política, de acuerdo con el cual “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”. Este derecho está estrechamente relacionado con los principios constitucionales de solidaridad, dignidad y participación (CP art. 1) y con la realización de un orden social justo (CP art. 2), por lo cual cumple finalidades fundamentales para el Estado social de derecho”

Ahora bien, como quiera que el derecho a la huelga es un medio persuasivo para la promoción y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, resulta siendo un asunto de reserva de ley estatutaria, pues se impacta el núcleo esencial del derecho al trabajo, en tal sentido la Corte Constitucional ha sostenido que (i) la obligación del Legislador de recurrir a la ley estatutaria es excepcional; (ii) que prevalece la competencia ordinaria del Congreso de la República; y (iii) que tan solo se debe recurrir al procedimiento cualificado derivado de la aplicación de la citada ley, en los casos en que se pretenda regular a) el derecho fundamental al trabajo de manera integral, estructural y completa; o b) cuando se impacta en su núcleo esencial; o c) cuando la regulación se refiera a los elementos estructurales que impliquen una afectación del derecho.

Es fundamental a incorporar en la definición y/o en la reglamentación un elemento decantado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la obligación del sindicato inmerso en el conflicto es la de agotar, antes de acudir a la huelga, todos los otros medios “menos restrictivos” que ésta; y debería agregarse otro elemento de la cosecha del mismo Tribunal: “es necesario que la huelga sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo”, lo cual debería constituir una causal de ilegalidad de la huelga.

- **Artículo 83: Huelga en los servicios esenciales.**

La modificación de las reglas sobre prohibición de huelga de empleados de empresas de servicios públicos esenciales se encuentra consagrada de forma expresa en la Constitución<sup>21</sup>, por lo que resulta pertinente que el legislativo realice un análisis constitucional sobre estas disposiciones.

El proyecto de reforma laboral presentado por el Gobierno Nacional propone una reglamentación del derecho de huelga al indicar que “Cuando el ejercicio del derecho de huelga pueda comprometer servicios esenciales, se deberá garantizar la prestación de servicios mínimos para evitar su interrupción”. Esta propuesta supone que el ejercicio del derecho “puede” comprometer servicios esenciales y, como ya se indicó, la H. Corte Constitucional ha sentenciado de manera clara y contundente que el derecho de huelga no aplica en la prestación de los servicios públicos esenciales, por lo cual, no es a lugar que se pretenda hacer modificaciones que afecten esta claridad y agreguen conceptos como “servicios mínimos” que no están acordes con la Constitución Política y, adicionalmente, desconocen la línea jurisprudencial de la Corte.

Sobre el particular, es vital hacer **un llamado de atención frente a la inconveniencia de permitir el derecho a la huelga en sectores como el de los servicios públicos domiciliarios y las TIC, toda vez que ponen en riesgo la continuidad en el desarrollo de actividades que contribuyen de manera directa a la protección de los derechos y libertades de los colombianos.** Si bien el régimen laboral contempla diversos escenarios de discusión y mecanismos de protesta, son la Constitución y la Ley las que han fijado límites para que eventuales conflictos entre los trabajadores y empleadores no terminen afectando injustamente a toda la ciudadanía.

---

<sup>21</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 56 “*Se garantiza el derecho a la huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. (...)*”

Es así, como en diversas ocasiones la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho a la huelga no es un derecho fundamental y que, puede excluirse en el caso de los servicios públicos esenciales, toda vez que el derecho a la huelga puede ser restringido por el legislador para proteger el interés general y los derechos de los demás<sup>22</sup>.

En el mismo sentido la huelga **tampoco debería proceder en las actividades agropecuarias, la producción y transformación de alimentos, abastecimiento, transporte y distribución de productos alimenticios toda vez que la producción de alimentos goza de protección constitucional de acuerdo con el artículo 65 de la Carta Política** y es un factor esencial para la seguridad alimentaria que hace parte de la seguridad nacional.

En consecuencia, es claro que el derecho a la huelga presenta límites y exclusiones. En particular, la Constitución Política, en su artículo 56, excluyó de este derecho a los trabajadores que laboran en empresas que prestan servicios públicos esenciales. Esto, en concordancia con el artículo primero constitucional que dispone que Colombia es un Estado social de derecho en el cual hay prevalencia del interés general sobre el particular, por lo que, garantizar el derecho a la huelga a toda la población colombiana sin ningún tipo de exclusión podría afectar los derechos de los todos los colombianos.

Ahora bien, en nuestra norma superior en el mismo artículo 56 ha dado al legislador la **facultad de definir cuáles son los servicios públicos esenciales más no le ha dado la facultad de determinar las condiciones bajo las cuales los trabajadores de estas empresas, cumpliendo unos requisitos mínimos, puedan ejercer su derecho a la huelga.**

De ahí que, el máximo órgano de lo constitucional en Sentencia C-473 de 1994 definió que **el legislador tiene la exclusividad para determinar qué servicios se consideran esenciales sin poder delegar esta facultad en un tercero**, disposición que es contraria al artículo 62 y 68 de la reforma, que entrega esta facultad al acuerdo entre el empleador y el empleado.

El requisito de garantizar un mínimo de prestación de estos servicios para dar vía libre a la huelga, sin precisar cuál será ese mínimo o los criterios para establecerlo, junto con la posibilidad de huelgas parciales, sin definir cómo sería su funcionamiento, no representan seguridad jurídica y constituyen un retroceso en la garantía de los derechos fundamentales de la población cuando quiera que se presenten estos conflictos.

En conclusión, incluir este artículo no solo es inconstitucional, sino que además es inconveniente, pues pone en peligro la confiabilidad de la prestación de los servicios públicos

---

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-432 de 1996

esenciales como el de energía eléctrica, agua potable y las TIC, indispensables para el bienestar de la todos los colombianos.

- **Artículo 84: Requisitos de la huelga contractual**

Determinar que los requisitos para votar una huelga solo se apliquen a huelgas derivadas de procesos de negociación colectiva, genera incertidumbre legal para los trabajadores, los sindicatos y las empresas en relación con otros tipos de huelgas, como las atribuibles al empleador, huelgas solidarias o parciales. Estos escenarios carecen de una regulación legal sólida y experimentan un desarrollo judicial desigual, lo que resulta en un alto grado de incertidumbre y falta de estabilidad en su interpretación y aplicación.

- **Artículo 85: Decisión de los trabajadores**

Actualmente, el Código Sustantivo del Trabajo prevé que la huelga la aprobará la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o la asamblea general de los afiliados al sindicato que agrupen a más de la mitad; pero la nueva disposición indica que la huelga la aprobará la mayoría simple de los trabajadores afiliados al sindicato, cuando estos agrupen a la tercera parte de la empresa.

La propuesta plantea un desafío al principio fundamental de la democracia que se basa en el respeto a la voluntad de la mayoría en la toma de decisiones. Reducir a una mayoría simple de un tercio del total de los trabajadores significa, en la práctica, que muchas personas podrían interrumpir el contrato de trabajo de todos los empleados de una empresa.

Teniendo en consideración el ámbito del derecho a la huelga, la autonomía sindical y también los límites que sobre esta han orientado la Corte Constitucional (C 621 de 2008; Sentencia C 085 de 1995) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ SL9517-2015), se reitera que se deben mantener las mayorías que actualmente se establecen en la normatividad vigente.

Por último, la votación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, como se establece en la norma actual, es un período razonable y proporcional que permite una toma de decisiones reflexiva y organizada, minimizando las interrupciones en la administración y continuidad de los servicios empresariales. Una extensión del período de votación a veinte días, como sugiere la reforma, podría prolongar innecesariamente los conflictos laborales y afectar la eficiencia y estabilidad operativa de las empresas.

- **Artículo 86: Desarrollo de la huelga:**

Con relación a este artículo, **mantener indeterminado el límite de la huelga genera incertidumbre para el libre el desarrollo de las actividades económicas**, lo cual puede afectar la libertad de empresa<sup>23</sup>, pues restringe, sin limitaciones, el funcionamiento de las compañías.

- **Artículo 88: Funciones de las autoridades**

Este artículo modifica el artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo que dispone la eliminación de la posibilidad que tienen los trabajadores y empleadores de que cuando una huelga se prolongue más de 60 días, puedan acudir a distintos mecanismos para poner fin a las diferencias, razón por la cual se propone que esta se mantenga. Se recuerda que la modificación del derecho de huelga debe considerar la relación directa que tiene con el derecho al trabajo y el derecho de sindicalización.

- **Artículo 89: Causales de ilegalidad de la huelga**

Esta norma busca la eliminación de las causales de ilegalidad de la huelga consagradas en el artículo 450, del código sustantivo del trabajo. Al respecto, es importante recordar que la reglamentación del ejercicio al derecho de la huelga es una garantía para las partes implicadas en el proceso de negociación y la declaratoria de ilegalidad de la huelga es una expresión que tiene el Estado para proteger el orden público y el bienestar de toda la ciudadanía.

Según los descritos en este subcapítulo, desde el Consejo Gremial Nacional se considera que los procesos de negociación colectiva en Colombia han funcionado y dejando acuerdos en las relaciones de trabajo entre empleadores y trabajadores y no deben modificarse. No hay razón que justifique técnica o socialmente que privilegiar la negociación de industria sobre la de empresa, ni a discriminar o excluir a los sindicatos de base llevándolos a su total anulación.

### III. Impacto económico sectorial

Proponer una reforma laboral supone un análisis de las garantías y derechos de los trabajadores, de las necesidades de las empresas que demandan el empleo y de los constantes cambios de la actividad social y económica del país. Frente a un texto que parece restituir los mandatos del Código Sustantivo del Trabajo de los años noventa surgen cuestionamientos sobre la pertinencia y necesidad de estas medidas, en un contexto económico y laboral diferente al de 30 años atrás.

---

<sup>23</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 333.

Uno de los factores relevantes a considerar es que **el 62,5% de las empresas colombianas son microempresas** y entre ellas y las pequeñas empresas, generan alrededor de 16,754,343 empleos, representando el 72,3% del total de puestos de trabajo. **No obstante, la tasa de informalidad para las micro es de 84,5%, para las pequeñas 22,1% y para las empresas medianas 7,1%**<sup>24</sup>.

De acuerdo con estudios económicos adelantados por ACOPI, **estas cifras de informalidad son el resultado de los altos costos laborales, las dificultades en la contratación de personal y los trámites y cargas administrativas de las MiPymes en Colombia**<sup>25</sup>. Un aumento en los costos laborales para los empleados asalariados dificultaría que los 12.9 millones de trabajadores informales puedan acceder a planes de jubilación obligatorios y tener empleos con contratos formales.

Tamaño empresa	Microempresa	Empresa pequeña	Empresa mediana	Empresa grande	Total
<b>Total Nacional</b>	14.478.382	2.275.961	1.608.438	4.787.037	23.149.819
<b>% Part. En empleo nacional</b>	62,5%	9,8%	7%	20,7%	100,0%
Formales	2.244.769	1.772.332	1.493.952	4.642.944	10.153.999
<b>% Part</b>	15,5%	77,8%	92,8%	96,9%	43,8%
Informales	12.233.613	503.628	114.486	144.092	12.995.820
<b>% Part</b>	84,5%	22,1%	7,1%	3%	56,1%
Núm. Empresas	5.597.316	81.725	19.100	6.167	5.704.308
<b>% Part</b>	98,1%	1,4%	0,3%	0,1%	100,0%
Prom. Empleos por empresa	2,5	27,0	84,3	788,3	4,0
<b>Núm. Empleos formales por cada puesto de trabajo</b>	0,2	0,8	0,9	1,0	0,4

Fuente: DANE, GEIH, Población ocupada total, formal e informal según lugar de trabajo, julio - septiembre 2023.  
Cálculos Unidad de Conocimiento Laboral L&A.

<sup>24</sup> DANE (2023) Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Población ocupada total, formal e informal según lugar de trabajo, julio-septiembre 2023.

<sup>25</sup> ACOPI (2023) Reforma laboral: ¿Un cambio necesario para el bienestar de los trabajadores o un desafío para las MiPymes?

**El proyecto de reforma laboral debería permitir que las relaciones entre empleador y trabajador se adapten a la realidad económica del país, y a las dinámicas del mercado laboral, protegiendo en todo caso, el bienestar de los trabajadores y de las empresas,** como base del desarrollo social y motor de la economía. Fortalecer y priorizar el régimen de derecho laboral individual y colectivo, desconociendo las dinámicas económicas del país, derivadas de la inserción de la economía colombiana a los mercados internacionales, por ejemplo, puede tener consecuencias negativas en el crecimiento de las empresas, la inversión nacional y extranjera y la competitividad de la economía.

En ese sentido, **la reforma laboral debería incentivar el desarrollo de estrategias para disminuir los índices de informalidad en las MiPymes y permitir que las empresas encuentren en el sistema normativo las facilidades para contratar mediante trámites sencillos, digitalizados y flexibles.** Estrategias con las que se evitaría que los empresarios, en medio de la innovación, tengan que esperar años para que el legislador regule nuevas formas de empleo.

Sin embargo, **la propuesta de reforma radicada otorga mayor rigidez a las relaciones de trabajo, afectando el desarrollo económico de las MiPymes y en general de todas las empresas,** en los sectores de comercio, industria, servicios, turismo, seguridad privada, economía colaborativa, transporte, construcción e infraestructura, entre otros.

De acuerdo con Fedesarrollo:

*“Infortunadamente, uno de los impactos de la reforma laboral es el aumento en los costos no salariales por cuenta del incremento en los costos de despido. Una forma de medir cuantitativamente este impacto surge de aplicar la metodología de Heckman & Pagés (2004), que permite establecer el costo medio de indemnización como porcentaje del salario mensual. (...)*

*Los resultados de la metodología implican, entonces, que los costos de despido implícitos mensuales se multiplicarían por 1,9 veces, lo que generaría un aumento en los costos no salariales de 4 puntos porcentuales. Esto equivale a revertir en un 30% las ganancias observadas con la reforma tributaria de 2012. En particular, nuestros cálculos indican que **solo esta medida generaría un aumento de la informalidad laboral de hasta 2,1 puntos porcentuales, equivalente a una pérdida de 460.000 empleos formales.**”*

Los impactos en los costos laborales de la reforma pueden variar entre sectores y empresas, por la dinámica que cada uno tiene dentro del mercado y por las características propias de los emprendimientos, analizamos a continuación algunos estudios que se han realizado por los gremios sobre los potenciales impactos de la reforma en los costos laborales.

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac

En una encuesta que realizó FENALCO, antes de la radicación del Proyecto de Ley, sobre la línea de acción que sus afiliados seguirían en caso de que se aprobara la propuesta de reforma laboral, los empresarios respondieron<sup>26</sup>:

1. A la pregunta ¿cuáles serían sus decisiones de cara al encarecimiento esperado de los costos laborales?: El 86% de las respuestas de los empresarios se orientó a no generar más puestos de trabajo.

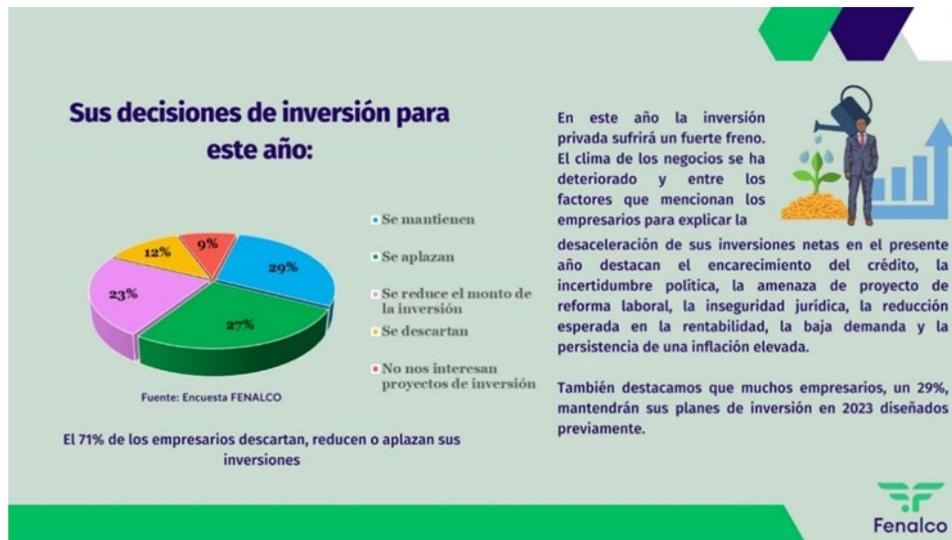


Esto tiene sentido al considerar los efectos del incremento de los costos, de acuerdo con el estudio de FEDESARROLLO para FENALCO, según el cual, el comercio enfrentaría situaciones en las que sus costos aumentarían y sus ingresos disminuirían, excepto cuando no se modifica su horario de operación.

Al relacionar todos los impactos asociados a (i) la reducción de una hora de jornada laboral en 2023, (ii) el aumento en el recargo de dominicales y festivos, (iii) el aumento del salario del trabajador que devenga 2 salarios mínimos con el IPC (nueva obligación de la reforma), y (iv) el aumento en los costos de despido sin justa causa, Fedesarrollo estima un aumento en los costos laborales del 18,6% en micro establecimientos o microempresas. Lo cual podría generar una caída en las ventas, reducción del empleo y aumento en el precio del bien final (mayor inflación).

<sup>26</sup> La encuesta fue realizada por FENALCO entre el 20 y 27 de febrero a una muestra representativa de sus empresas, y divulgada y analizada en su "Bitácora Express" una vez obtenidas respuestas válidas de 1249 empresas.

2. Frente a la pregunta sobre sus decisiones de inversión para el año en curso: el 71% de empresarios coincide en reducir o descartar sus inversiones. Dentro de los factores que mencionan para explicar la desaceleración de sus inversiones, destacan el encarecimiento del crédito, la incertidumbre política, el proyecto de reforma laboral, la seguridad jurídica, entre otros.



Un segundo estudio, de la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), confirma el impacto negativo que podría generar la reforma laboral. El sondeo realizado este año por ACOPI<sup>27</sup> consulta sobre la percepción de las pequeñas y medianas empresas frente a la modificación de la jornada laboral. El 91,3% de sus empresas señaló que no tiene la capacidad de asumir dicho incremento de los costos.

Además, el 58,4% de los pequeños y medianos empresarios mencionó que, si esta modificación a la jornada diurna y nocturna llegara a implementarse, disminuiría entre uno y cinco empleados<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> ACOPI (2023) La reforma laboral y las MiPymes.

<sup>28</sup> Sondeo de percepción sobre el Sistema Laboral colombiano realizado por el Observatorio de la MiPyme de ACOPI.

### Impacto modificación de la jornada laboral en las MiPymes



Fuente: Sondeo de percepción sobre el Sistema Laboral colombiano. ACOPI.

Un tercer estudio realizado por COLFECAR<sup>29</sup> sobre las expectativas Económicas de los transportadores de carga, muestra que la confianza de los empresarios del sector de transporte, paquetería, mensajería y logística ha empeorado. Mientras que, en julio de 2022, sólo el 7% de los empresarios era pesimista frente a su situación económica, en agosto de 2023 el 52% de los empresarios se consideró pesimista.

Para los empresarios agremiados a COLFECAR, los sobrecostos se incrementarían hasta el 25% para el 45% de los empresarios; hasta el 50% para el 36% de los empresarios; y hasta el 100% para el 19% de los empresarios<sup>30</sup>. Los causantes, serían principalmente la inseguridad, el precio de los combustibles, el déficit de infraestructura y los bloqueos viales a los que se ven mayormente expuestos los servicios de paquetería y mensajería relacionados al sector.

Al esquema de costos de las compañías se suman otros factores como la reforma tributaria, las erogaciones relacionadas con regulaciones sectoriales, la devaluación del dólar, la inflación, las altas tasas de interés y la desaceleración económica. También preocupa la contracción económica en los sectores de industria y comercio, en especial frente a cifras como la disminución del 10% en volúmenes de carga de puertos como Buenaventura.

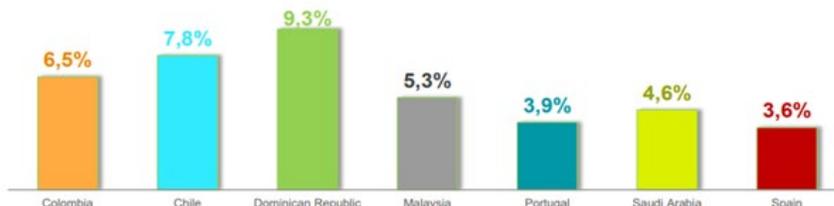
Un cuarto estudio realizado por COTELCO<sup>31</sup> señala que, entre los países con mayor población ocupada en turismo, Colombia ocupa el tercer lugar con un crecimiento entre el año 2016 y 2019 de 6,5%.

<sup>29</sup> COLFECAR (2023) Segundo estudio de expectativas económicas.

<sup>30</sup> COLFECAR (2023) Reforma laboral: Impacto en el sector transporte de carga.

<sup>31</sup> COTELCO (2023), Reflexiones impacto reforma laboral y tributaria.

Países con mayor crecimiento en población ocupada en actividades turísticas- Mundo 2016-2019 (miles) 

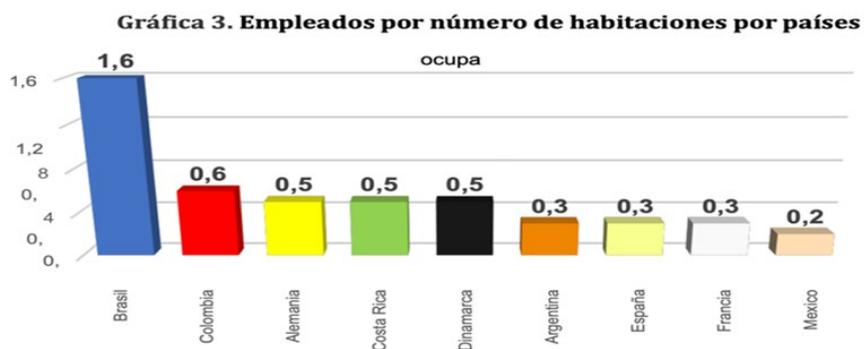


**Fuente:** OMT y CST- DANE, 2022. Elaboración: COTELCO.

En enero de 2023, en el sector de alojamientos y servicios de comida se emplearon 1 millón 592 mil personas, 27% más de los empleados en el 2022. Para ese año el país recibió 4,6 millones de turistas internacionales, que generaron US7.368 millones por divisas, 127,46% más que las generadas en 2021.

Para este año, la Organización Mundial de Turismo proyecta que el turismo internacional alcance entre 80% y 95% de las cifras prepandemia. Este es sin lugar a duda el reflejo del buen comportamiento del país en relación con el de otros países que también están aspirando a atraer y desarrollar más turismo. Aumentar la carga salarial y prestacional podría frenar este crecimiento y la reactivación del sector.

De igual manera, al observar los empleos generados en Colombia por número de habitaciones comparado con países con mayor número de llegadas de turistas a nivel mundial, se observa que Colombia es el segundo país, después de Brasil, que genera más ocupaciones por habitaciones.



**Fuente:** Cotelco basado en cifras de la OMT (2022)

Para el año 2020, Colombia tenía 269 mil habitaciones, casi 3 veces menos que Alemania, España, Francia y México, pero genera más ocupaciones por habitaciones que estos grandes países turísticos. Al comparar Colombia con Argentina también se puede observar que a pesar de que los dos países registran un número de habitaciones similar, el número de empleos por habitación en Argentina es la mitad del generado en Colombia.

Número de Habitaciones			
PAÍS	2019	2020	Turistas 2019 (miles)
Colombia	309.896	269.296	4.531
Alemania	993.298	945.973	39.563
Argentina	271.582	270.358	11.131
Brasil	1.011.254	1.011.254	6.353
España	929.510	934.373	83.509
Francia	657.821	657.821	90.914
México	836.321	853.826	45.024
Costa Rica	57.786	57.789	3.139
Indonesia	776.025	870.783	15.455
Perú	311.007	234.458	4.372
Dinamarca	50.824	53.261	14.761

**Fuente:** Cotelco basado en cifras de la OMT (2022)

Esto evidencia el esfuerzo del sector por mantener una oferta de calidad y en las mejores condiciones a los turistas, generando oportunidades laborales a la población que en su mayoría son mujeres (64%) y jóvenes menores de 28 años (25%). En este sentido, el sector hotelero, contribuye a la consolidación de la política de paz, con 150.000 empleos directos.

Sin embargo, existe una alta informalidad en el sector de alojamiento medida por la cotización a pensión, 41,4% en 2022. Para el gremio, una mayor rigidez en la legislación laboral podría aumentar esta cifra. Esto podría llegar a ser más crítico para la generación de empleo, pues de acuerdo con el DANE, hubo una reducción en el personal ocupado de las Agencias de Viajes del 40% en el 2022, un aspecto que no ha tenido el mismo ritmo de recuperación que el empleo general en el país<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> ANATO (2023) Nota de prensa “Una Reforma laboral generaría mayor informalidad, no empleo”

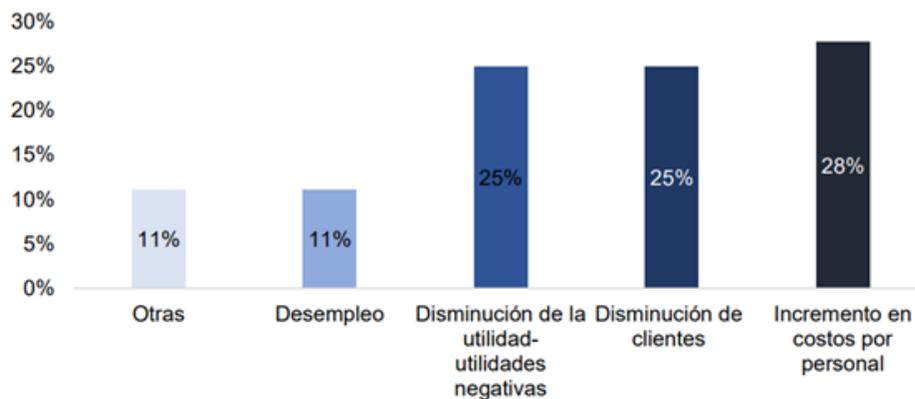
El mayor impacto de la reforma laboral para este sector de hotelería y turismo se dará por los tres turnos laborales y la jornada nocturna que arrancaría a las 7 pm. El 49 % de los cargos del sector tiene jornada nocturna. Por esta razón, se estima que los costos laborales por recargo nocturno mensual, en el subsector Alojamiento, pueden incrementarse hasta 37%.

Es relevante señalar que los servicios de turismo, al igual que los servicios de salud son intangibles, su prestación involucra relacionamiento personal y eso hace más complejas las actividades 24/7. Por lo que las medidas de aumentar los costos de la jornada laboral impactarían el desarrollo de los negocios turísticos, en especial los de alojamiento.

Un quinto estudio realizado por FedeSeguridad, en representación de las empresas de Vigilancia y Seguridad Privada, a partir de una encuesta de percepción sobre el actual proyecto de reforma laboral, concluyó que la principal preocupación del sector es la inoperatividad de este. El 78% de los encuestados reflejan su preocupación por el futuro de sus empresas; 28% de los cuales están preocupados por el incremento de los costos por personal, 25% por la disminución de clientes y otro 25% por utilidades negativas<sup>33</sup>.

#### LAS MAYORES PREOCUPACIONES DE LA EMPRESA FRENTE A LA REFORMA LABORAL

Ilustración 5. Preocupaciones frente a la RL



Fuente: Tabulación resultados encuesta sobre Reforma Laboral. FedeSeguridad.

<sup>33</sup> La encuesta de Fedesarrollo fue enviada el día 16 de marzo a sus empresas vinculadas, de Vigilancia Física y Transporte de Valores con de 18 preguntas, 16 de las cuales estaban enfocadas en el actual proyecto de reforma laboral.

Este sector incorpora costos adicionales por personal debido a los cursos, las capacitaciones y las dotaciones que destinan a sus trabajadores, lo que representa el 12,5% de un salario mínimo, y juega como un argumento para reforzar la idea del 48% de los encuestados que tienen en mente la reducción de su personal y la automatización como pronta acción a seguir dentro de este contexto.

Otros motivos de preocupación para este gremio son: el incremento del término prescriptivo, los asuntos sindicales, el manejo de personal, el impacto en la consecución de mano de obra, y la competencia desleal. Un panorama más complicado al tratarse de un sector de Vigilancia Física, cuyo personal utiliza más el contrato a término fijo, y trabaja en jornada de 24 horas. De acuerdo con los datos del gremio<sup>34</sup>, solo el 38% de los trabajadores del sector prefieren la jornada de 12 horas permanente, la mayoría prefiere los turnos dentro de la jornada de 24 horas.

Para el sector palmicultor, un sexto estudio realizado por Fedepalma, señala que la reforma genera una incidencia directa en materia de derecho laboral individual y de derecho colectivo que significan mayores costos para las empresas por los siguientes conceptos: (i) Aumento estructural de los costos laborales por trabajador, (ii) modificación de las tablas de indemnización, (iii) incorporación de beneficios extralegales derivados de la negociación colectiva por rama, (iv) modificación de la jornada laboral, (v) sistema de indexación automática para trabajadores hasta de dos salarios mínimos, y (vi) Aumento de las provisiones mensuales asociadas a los costos laborales.

Estos mayores costos tienen una incidencia directa al momento de calcular la nómina del sector palmero, ya que hay un aumento en las variables de salario, prestaciones sociales, primas extralegales y convencionales que estarían entre el 10,9% hasta el 28.9% por trabajador<sup>35</sup>.

Un séptimo estudio, realizado por la Cámara Colombiana de la Construcción – CAMACOL, señala que, del total de los empleos directos de la actividad edificadora, alrededor de 85% corresponden a trabajadores en obra. Con el volumen de viviendas que actualmente se encuentran en construcción, el número de trabajadores en obra se estima en 480 mil ocupados. De aprobarse la reforma laboral propuesta, la obligación de contratar empleos de tiempo completo afectaría negativamente la ocupación de estos trabajadores.

---

<sup>34</sup> FEDESEGURIDAD (2023), Tabulación resultados encuesta sobre Reforma Laboral.

<sup>35</sup> Aspectos de mayor impacto de la reforma laboral en el sector palmero, Fedepalma (2023).

Finalmente, en un octavo estudio adelantado por la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia – ASOCAÑA, se indica que la propuesta de reforma, como está planteada, genera costos adicionales actuales y potenciales en subsectores altamente formalizados como en el de los ingenios<sup>36</sup>. A su vez, la reforma genera desincentivos a la productividad laboral, en un escenario de alta competitividad global.

En el análisis se muestra un resumen del impacto anual de reforma laboral en los ingenios azucareros del valle geográfico del río Cauca.

<b>Propuestas de modificación</b>	<b>Impacto anual estimado (\$)</b>	<b>Variación porcentual anual estimado (%)</b>
Reducción jornada (48 a 42 horas)	27.940.377.981	12%
Cambio de jornada (diurno-noturno)	8.123.488.060	13%
Aprendices SENA	8.137.377.009	169%
Límites al uso de contrato de prestación de servicios	1.351.627.862	79%
Dominical y Festivos	928.369.429	14%
<b>Total</b>	<b>46.481.240.341</b>	

Fuente: Cálculos Asocaña con base en EAM del DANE (2020). Cifras en valores de pesos 2022

Al respecto es importante señalar que el sector de la agroindustria dinamiza los circuitos económicos nacionales y regionales. Más del 95% de los insumos son de proveeduría local y nacional. Se demandan insumos por un valor superior a los 6 billones de pesos (medio punto del PIB) y se pagan salarios por un monto cercano a un billón de pesos, según el DANE.

Las cifras de empleo del sector muestran que el sector de la caña contribuye con la generación de 286 mil empleos directos e indirectos que, sumado al empleo generado por el sector panelero, 350.000 empleos, constituye el soporte económico de más 636 mil familias. Lo que

<sup>36</sup> Cifras provistas por el área económica de ASOCAÑA.

en conjunto representa 2,5 millones de personas que de forma directa o indirecta dependen de la agroindustria de la caña panelera y de azúcar.

De esta manera, los análisis muestran el impacto negativo que la reforma puede tener sobre la inversión en el país, la generación de empleo y la informalidad. Todos estos factores negativos que puede generar la reforma, unidos a la economía actual, podrían aumentar la pobreza y desigualdad económica de los colombianos y retroceder las dinámicas laborales de los trabajadores y de los nuevos emprendedores del país.

Reiteramos el compromiso del Consejo Gremial Nacional de trabajar conjuntamente con el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en desarrollar y construir una reforma laboral que busque un equilibrio entre trabajador y empleador.

Agradecemos su atención,

Cordialmente,



**GERMÁN ARCE ZAPATA**  
Presidente  
**Consejo Gremial Nacional**

**Con copia a:**

Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ricardo Bonilla  
Director del Departamento Nacional de Planeación, Jorge Iván González  
Ministra del Trabajo, Gloria Inés Ramírez  
Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, Ricardo Alfonso Albornoz

---

Acm, Acolfa, Acolgen, Acp, Acopi, Acoplásticos, Analdex, Anato, Andi, Andesco, Asobancaria, Asocaña, Asocolflores, Asofiduciarías, Asofondos, Asomovil, Camacol, Cámara Colombiana de la Infraestructura, Colfecar, Confecámaras, Cotelco, Fasecolda, Fedecafeteros, Fedegan, Fedepalma, Fedesoft, Fedeseguridad, Fenalco, Fenavi, Naturgas, Porkcolombia, Sac