

Propuestas Agenda Legislativa Laboral

Observatorio Laboral y Observatorio Fiscal
Pontificia Universidad Javeriana

Autores

- Carlos Arturo Barco Alzate • Johanna Castro Gómez •
- Pablo Adrián Garlati Bertoldi • Fabio Alejandro Gómez Castaño •
- Giovanni González Umbarila • Iván Camilo Jiménez Uribe •
- Maira Alejandra López • Daniel López Morales •
- Juliana Morad Acero • Dalia Marcela Orduz Pérez •
- Oscar Leonardo Rincón • Dayro Javier Rivera Rosas •
- José Mauricio Salazar Sáenz • Diego Felipe Valdivieso Rueda •

Apoyo análisis negociación sectorial:

- Jairo Burgos de la Espriella

Nota metodológica

Cada tema se desarrolla bajo un formato de tres componentes: Datos, Análisis y Propuesta. El componente de Datos presenta la evidencia cuantitativa disponible -en particular la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y los análisis producidos desde los observatorios laboral y fiscal- cuando esa evidencia existe y es pertinente; algunos temas de carácter predominantemente normativo no tienen una sección de datos extensa porque el diagnóstico se funda principalmente en el análisis jurídico e institucional. El componente de Análisis interpreta la evidencia en clave de diagnóstico: qué problema laboral o regulatorio revela, cómo se articula con el entorno normativo vigente y qué tensiones o vacíos genera. El componente de Propuesta formula la intervención concreta -legislativa, regulatoria o de política pública- con criterios de viabilidad técnica y política.

Introducción

Los Observatorios Laboral y Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana son centros de investigación aplicada que producen evidencia sobre el mercado de trabajo colombiano, la protección social, el derecho laboral, las finanzas públicas y las condiciones de empleo. Su trabajo combina análisis cuantitativos basados en la GEIH y otras fuentes del DANE con investigación jurídica, estudios cualitativos, evaluaciones de política pública y análisis de sostenibilidad fiscal. Los observatorios han construido una base de conocimiento sobre informalidad, negociación colectiva, trabajo de cuidado, cotización pensional, conflictividad laboral, costos parafiscales, empleos verdes y mecanismos de resolución de conflictos, en articulación con gremios, centrales obreras, entidades del Estado y organismos internacionales.

En el marco del cambio de gobierno de 2026, el Observatorio Laboral se une al Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana para presentar un conjunto articulado de propuestas de política laboral. Esta alianza entre los dos observatorios no es casual: la evidencia acumulada en ambas unidades muestra con claridad que los problemas más persistentes del mercado laboral colombiano -la informalidad, la baja cobertura pensional, la precariedad en el empleo rural y la alta conflictividad laboral- tienen raíces tanto laborales como fiscales, y que las soluciones más efectivas son las que actúan sobre ambas dimensiones simultáneamente. La diferenciación de cargas parafiscales, la cotización proporcional al ingreso real, la política de empleos verdes y el fondo de transición tecnológica son todos ejemplos de propuestas que requieren de la mirada conjunta de los dos observatorios para ser técnicamente sólidas y fiscalmente viables.

Este documento no busca grandes reformas estructurales. Parte de un reconocimiento compartido: el escenario político más fértil al inicio de un nuevo gobierno no es el de las transformaciones de fondo -que generan desgaste y resistencias sin garantía de resultado- sino el de las intervenciones precisas que aprovechan lo que ya existe: normativa vigente, capacidad institucional instalada y análisis acumulados. La reforma laboral de 2025 (Ley 2466) dejó un conjunto de mandatos sin reglamentar, una arquitectura de negociación sectorial sin desarrollo técnico y una política de empleos verdes sin instrumentos. El próximo gobierno puede avanzar en todo eso sin necesidad de abrir nuevos debates legislativos.

Las propuestas que se presentan buscan tres cosas: corregir vacíos normativos que impiden la efectividad de derechos ya reconocidos, reducir las barreras estructurales que mantienen a millones de trabajadores fuera del sistema de protección social, y sentar las bases institucionales para que Colombia transite hacia un mercado de trabajo más formal, más equitativo y más preparado para los cambios tecnológicos y ambientales que se avecinan. Cada propuesta está respaldada por evidencia empírica verificable, articulada con el marco normativo vigente y diseñada para ser implementable dentro de los primeros dos años de gobierno, sin requerir mayorías legislativas amplias ni recursos fiscales extraordinarios.

Antes de presentar las propuestas, el documento ofrece dos elementos de contexto diagnóstico. El primero es una lectura del mercado laboral colombiano entre 2013 y 2025, con base en la GEIH: cómo evolucionaron el empleo, la formalidad, los ingresos y las brechas de género en doce años. El segundo es un resumen del estudio de conflictividad laboral 2019–2025 desarrollado por los observatorios: qué tipos de conflictos predominan, por qué el sistema actual no los resuelve bien y qué dice eso sobre las instituciones que necesitan reformarse. Estos dos bloques no son preámbulo decorativo: son la base empírica desde la cual se justifican las ocho propuestas que siguen.

El documento presenta nueve propuestas articuladas. La primera es la creación de Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible: espacios tripartitos ampliados -que incluyen a trabajadores informales y economía popular- con mandato exclusivo de generación y formalización de empleo, compromisos verificables y arquitectura territorial. La segunda es el diseño de un modelo propio de negociación colectiva sectorial, calibrado a las condiciones colombianas: con cláusulas de descuelgue para MIPYMES, representación ampliada para trabajadores no sindicalizados y componente de productividad variable, como desarrollo del Decreto 0234 de 2026. La tercera es la ampliación de cobertura de riesgos laborales en el sector rural, mediante mecanismos de afiliación diferenciados por modalidad ocupacional y subsidios declinantes para trabajadores independientes, con metas verificables de cobertura ARL del 5% en 2027 al 25% en 2029. La cuarta es un conjunto de medidas para el trabajo de cuidado: reconocimiento pensional para mujeres cuidadoras no cotizantes, fortalecimiento de condiciones laborales del trabajo doméstico, incentivo fiscal a la formalización y reglamentación del registro de contratos domésticos ante la PILA. La quinta es la reglamentación de los doce ejes pendientes de la Ley 2466 de 2025: discapacidad, plataformas digitales, trabajo doméstico, CREA EMPLEO, cotización proporcional, cesantías mensuales, empleo en municipios PDET, víctimas del conflicto, automatización y descarbonización. La sexta es la cotización proporcional al ingreso real para trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV. La séptima es la diferenciación de la carga parafiscal por tamaño de empresa para reducir el costo de contratar formalmente, especialmente en microempresas. La séptima es la política de empleos verdes y azules: una taxonomía operativa nacional, la reglamentación del artículo 58 de la Ley 2466 con estándares SST para sectores emergentes, mesas de transición justa en municipios carboneros y petroleros, y la formalización de la Alianza Empleos Verdes como piloto demostrativo. La octava es el fortalecimiento de la mediación laboral independiente mediante los centros universitarios de conciliación como operadores especializados, la separación operativa de las funciones de

inspección y conciliación del MinTrabajo, y la difusión de buenas prácticas de diálogo social preventivo.



Resumen ejecutivo

Los Observatorios Laboral y Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana presentan a continuación un conjunto articulado de nueve propuestas de política laboral para el gobierno que inicia en 2026. Las propuestas parten de un diagnóstico empírico del mercado laboral colombiano entre 2013 y 2025 -elaborado a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE y del estudio de conflictividad laboral en proceso de publicación de los observatorios- y se orientan hacia intervenciones técnicamente sólidas que puedan implementarse dentro de los primeros dos años de gobierno sin requerir mayorías legislativas amplias ni recursos fiscales extraordinarios.

El mercado laboral colombiano llegó a 2025 con avances reales pero insuficientes: la informalidad bajó del 67% al 57% en doce años, pero al ritmo actual alcanzar el 40% tomaría más de dos décadas. Los ingresos laborales promedio se deterioraron en términos reales -de 1,39 a 1,31 salarios mínimos-, y más del 57% de los ocupados gana hasta un salario mínimo, proporción que no ha mejorado en el período analizado. Las brechas de género son estructurales: las mujeres tienen tasas de no participación casi el doble que los hombres, y su ingreso informal retrocedió en términos reales entre 2013 y 2025. La conflictividad laboral es alta y el sistema actual de resolución no funciona para la mayoría de los actores: la negociación directa es el único mecanismo percibido como efectivo, mientras la mediación externa, la conciliación y el Ministerio del Trabajo son calificados como ineficaces por la mayoría de las empresas consultadas.

Las nueve propuestas en síntesis

Propuesta 1 - Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible. Espacios tripartitos ampliados -que incluyen trabajadores informales y economía popular- con mandato exclusivo de generación y formalización de empleo, compromisos verificables y arquitectura territorial. Su lógica es productiva, no distributiva: no discuten cómo repartir el valor ya creado sino cómo crear más empleo formal.

Propuesta 2 - Negociación colectiva sectorial. Modelo propio de negociación por sector o industria, calibrado a las condiciones colombianas, con cláusulas de descuelgue para MIPYMES, representación ampliada para trabajadores no sindicalizados y componente de productividad variable. Desarrolla el Decreto 0234 de 2026 a partir del análisis comparado con Uruguay (Garlati, 2026), que muestra que Colombia entra a la negociación sectorial en condiciones estructuralmente distintas.

Propuesta 3 - Cobertura de riesgos laborales en el sector rural. Mecanismos de afiliación ARL diferenciados por modalidad ocupacional -empleados rurales, independientes, domésticos rurales- con subsidios declinantes y metas verificables de cobertura del 5% en 2027 al 25% en 2029. Parte del diagnóstico de que solo el 0,74% de los trabajadores rurales tiene cobertura ARL hoy.

Propuesta 4 - Trabajo de cuidado. Cuatro medidas articuladas: reconocimiento de 300 semanas pensionales para mujeres cuidadoras no cotizantes (Sentencia C-197 de 2023); fortalecimiento de condiciones del trabajo doméstico remunerado; incentivo fiscal a la formalización del

empleo doméstico; y reglamentación del registro de contratos domésticos ante la PILA (art. 33, Ley 2466 de 2025).

Propuesta 5 - Reglamentación de la Ley 2466 de 2025. Doce ejes pendientes de reglamentación ejecutiva: discapacidad, plataformas digitales de reparto, trabajo doméstico, CREA EMPLEO, cotización proporcional, cesantías mensuales, municipios PDET, víctimas del conflicto, automatización y descarbonización. Ninguno requiere nueva ley; todos dependen del ejercicio del poder reglamentario del Ejecutivo.

Propuesta 6 - Cotización proporcional al ingreso real y reducción de costos parafiscales. Dos intervenciones articuladas: (i) cotización proporcional al ingreso real para trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV en todos los subsistemas, habilitada por el parágrafo 4° del artículo 34 de la Ley 2466 de 2025 y pendiente de reglamentación; (ii) seis dimensiones de reducción de costos parafiscales que parten de la exoneración vigente de SENA e ICBF para completar lo que esa reforma no resolvió: proporcionalidad de cajas y ARL por ingreso real, suavización del escalón de los 10 SMMLV, conversión del aporte al SENA en inversión verificable y destinación de excedentes de cajas a formalización de informales.

Propuesta 7 - Transición tecnológica: Fondo Nacional para la Transición Laboral en la Era de la Automatización (FNTLA). Fondo parafiscal con patrimonio autónomo e inembargable, gobernanza tripartita con participación de la academia, y cuatro líneas de inversión: créditos individuales de formación (40%), reconversión sectorial (30%), sistema de alerta temprana (15%) y subsidio de ingresos durante la transición (15%). Se financia con tres instrumentos fiscales sobre los beneficios de la automatización (FMI, 2024; McKinsey Global Institute, 2023).

Propuesta 8 - Empleos verdes y azules. Taxonomía operativa nacional DANE-SENA-MinTrabajo; reglamentación del artículo 58 de la Ley 2466 con estándares SST para sectores emergentes; Mesas de Transición Justa en municipios carboneros y petroleros con riesgo de pérdida de hasta 117.000 empleos en hidrocarburos (Climate Tracker, 2024); y formalización de la Alianza Empleos Verdes como piloto demostrativo.

Propuesta 9 - Mediación laboral independiente. Fortalecimiento de los centros universitarios de conciliación como operadores especializados en conflictos laborales, habilitados por el MinTrabajo y MinJusticia; separación operativa de las funciones de inspección y conciliación del Ministerio del Trabajo; y difusión de las cinco buenas prácticas de diálogo social preventivo documentadas en el Swedish Workplace Programme (Castilla y Morad, 2025).

Contenido

Nota metodológica	2
Introducción	2
Resumen ejecutivo	5
Las nueve propuestas en síntesis.....	5
Panorama general del mercado laboral colombiano (2013–2025)	11
Conflictividad laboral: diagnóstico integral 2019–2025.....	23
1. Fortalecimiento del tejido empresarial, registro único de personas jurídicas y mesas para la generación de empleo	26
1.1. Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible.....	26
1.2. Por qué las mesas importan más allá del salario mínimo	26
1.3. Análisis	27
1.3.1. Tres características clave de las mesas	27
1.3.2. Sectores estratégicos	28
1.4. Propuesta.....	30
2. Negociación colectiva por sector o industria	30
2.1. Datos	30
2.2. Análisis	33
2.2.1. Institucionalización de la negociación por rama (arts. 356 y 467 CST).....	34
2.2.2. Flexibilidad y protección de MIPYMES (modificación al artículo 472)	34
2.2.3. Inclusión de trabajadores por cuenta propia (arts. 353 y 356).....	34
2.2.4. Vínculo salario-productividad (artículo 132).....	34
2.2.5. Fortalecimiento del diálogo social al más alto nivel.....	35
2.2.6. El debate sobre salarios mínimos diferenciados y la negociación sectorial como respuesta.....	35
2.3. Propuesta.....	36
3. Contratos especiales: ruralidad	36

3.1. Datos	36
3.2. Análisis	37
3.2.1. Protección social en trabajadores rurales: magnitud y trayectoria de cobertura ARL	37
3.2.2. Distribución de vulnerabilidad por modalidad ocupacional	38
3.2.3. Patrón estacional y oportunidad de política	39
3.2.4. Insuficiencia del crecimiento natural	39
3.3. Propuesta.....	40
3.3.1. Intervención diferenciada por modalidad ocupacional	40
3.3.2. Viabilidad técnica y política	40
4. Trabajo de cuidado.....	41
4.1. El cuidado como pilar estructural de la sociedad.....	41
4.2. Datos	41
4.2.1. El cuidado como problema público	42
4.2.2. Diagnóstico: el cuidado no remunerado en Colombia.....	42
4.2.3. El trabajo doméstico remunerado: un segmento crítico de la economía del cuidado	52
4.3. Análisis	58
4.3.1. El cuidado como derecho	58
4.3.2. Avances normativos recientes.....	58
4.4. Propuesta.....	59
4.4.2. Propuesta 2: fortalecimiento de las condiciones laborales del trabajo doméstico remunerado	61
4.4.3. Propuesta 3: incentivo fiscal para la formalización del trabajo doméstico.....	61
4.4.4. Reglamentación del registro del contrato de trabajo doméstico (art. 33, Ley 2466 de 2025).	61
5. Agenda regulatoria pendiente. Reglamentación pendiente de la reforma laboral, incluyendo régimen simple de contratación	62

5.1. Los artículos sin reglamentar	62
5.2. Análisis	64
5.3. Propuesta: reglamentación por eje	65
6. Cotización por debajo del salario mínimo y reducción de costos parafiscales.....	68
6.1. Datos y contexto del problema	68
6.1.1. La magnitud de la exclusión	68
6.1.2. La estructura de costos: una barrera no lineal.....	68
6.1.3 Literatura.....	71
6.2. Antecedentes normativos	72
6.3. Estándares internacionales: OIT	74
6.4. Propuestas por subsistema	74
6.5. Retos pendientes	77
7. Transición tecnológica y pérdida de empleos.....	78
7.1. Datos	78
7.2. Análisis	79
7.2.1. El problema no es la formación sino su financiamiento sostenido.....	79
7.2.2. Tres modelos internacionales instructivos.....	79
7.3. Propuesta: Fondo Nacional para la Transición Laboral en la Era de la Automatización (FNTLA).....	80
8. Empleos verdes y azules	83
8.1. Qué son los empleos verdes y azules.....	83
8.2. El panorama internacional	84
8.3. Impactos en el mercado laboral colombiano: oportunidades y riesgos	84
8.4. El vacío normativo: el mandato de la Ley 2466 sin reglamentar	85
8.5. Propuesta.....	85
8.5.1. Taxonomía operativa nacional de empleos verdes y azules	85
8.5.2. Reglamentación del artículo 58 de la Ley 2466 de 2025.....	86

8.5.3. Transición justa territorial: mesas para municipios en riesgo.....	86
8.5.4. Articulación formativa con la Alianza Empleos Verdes y el SENA	86
9. Mediación laboral y mecanismos alternativos de solución de conflictos	87
9.1. Datos	87
9.1.1. El problema de fondo: una jurisdicción que llega tarde y un Ministerio que no resuelve	87
9.1.2. Tipología de la conflictividad y sus causas.....	87
9.1.3. Experiencias internacionales de referencia	87
9.2. Análisis	88
9.2.1. La posibilidad jurídica de la mediación laboral y su función preventiva	88
9.2.2. Por qué fallan los mecanismos actuales.....	89
9.2.3. La experiencia acumulada como referencia: mediación como práctica, no como institución.....	90
9.3. Propuesta.....	90
9.3.1. Tres líneas de intervención articuladas	90
Nota sobre criterios de priorización	91
Bibliografía	93
Anexo I. Articulado propuesto: fortalecimiento del derecho de asociación y el diálogo social	97



Panorama general del mercado laboral colombiano (2013–2025)

Los análisis del Observatorio Laboral, con base en la GEIH, permiten trazar la evolución del mercado laboral colombiano en doce años. La población total pasó de 45,7 millones en 2013 a 52 millones en 2025, con un cambio en la estructura etaria: el grupo 0–14 años redujo su participación del 27,5% al 21,9%, mientras el segmento de adultos mayores creció del 11,0% al 16,1%, reflejando el proceso de envejecimiento poblacional. Las siguientes gráficas ilustran la distribución de la población por grupos de edad en los tres años de corte analizados.



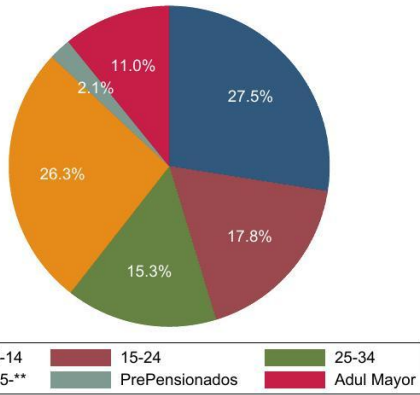
Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana

**Observatorio
fiscal**
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



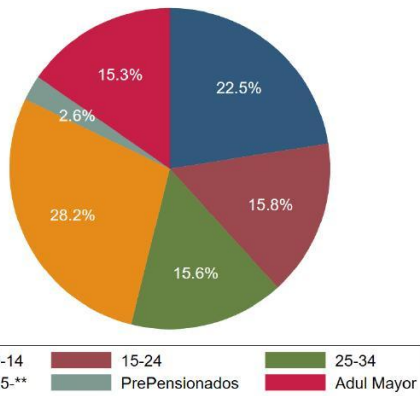
CEJ
Corporación
Excelencia en la Justicia

Figure 1: 13 1TotalPopulation
Población Total: 45774283



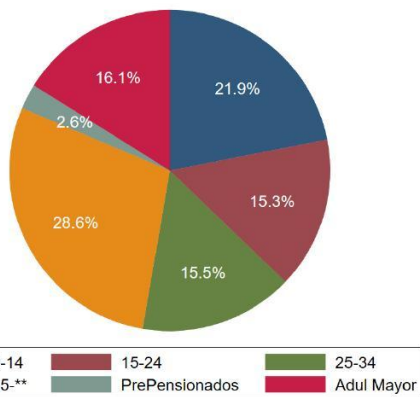
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad

Figure 2: 23 1TotalPopulation
Población Total: 51027876



Fuentes: cálculos basados en GEIH

Figure 3: 25 1TotalPopulation
Población Total: 52017075



Fuentes: cálculos basados en GEIH

Figura 1. Distribución de la población total por grupos de edad (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

En términos de composición de la actividad principal de la población total en edad de trabajar, la proporción en empleo informal se redujo del 30% en 2013 al 25% en 2025, mientras la proporción en empleo formal aumentó del 15% al 20%. Estas cifras reflejan la distribución de toda la población en edad de trabajar -incluyendo inactivos- y no deben confundirse con la tasa de informalidad entre los ocupados, que asciende al 67% en 2013 y al 57% en 2025 y se analiza en el párrafo siguiente. La no participación se mantuvo estable en torno al 25%, con diferencias marcadas por sexo: las mujeres presentan tasas de no participación casi el doble que los hombres (47% vs. 23% en 2025). Las gráficas siguientes muestran la distribución de la actividad principal por grupos de edad y por sexo.

Figure 4: 13 demo_main_act

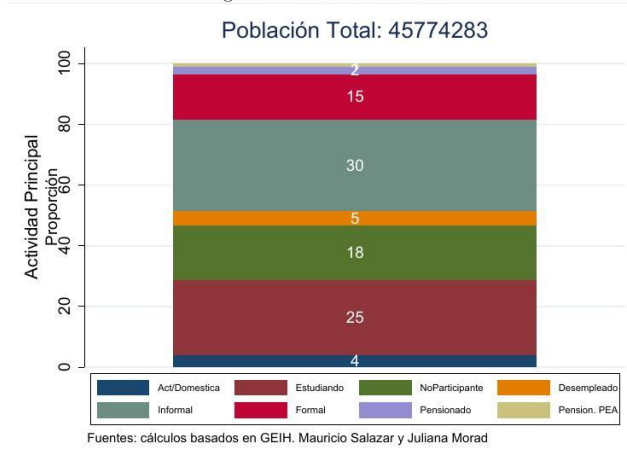


Figure 5: 23 demo_main_act

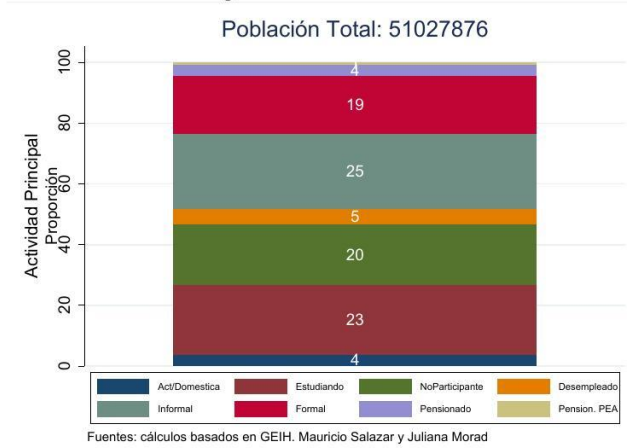


Figure 6: 25 demo_main_act

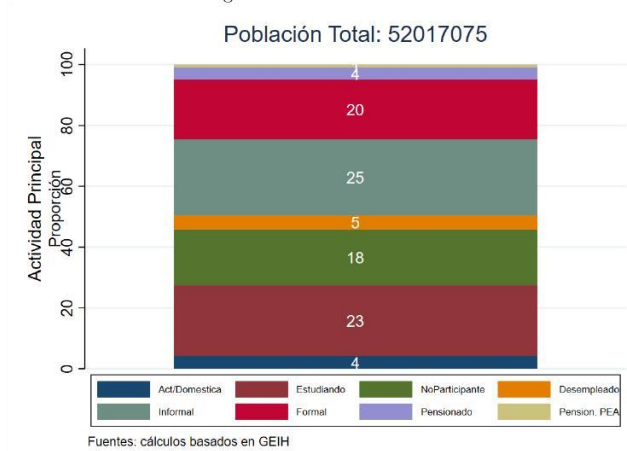


Figura 2. Actividad principal por grupo de edad (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.



**Observatorio
Laboral**
Pontificia Universidad Javeriana

**Observatorio
fiscal**
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

Figure 10: 13 Hbar_main_act_sexall

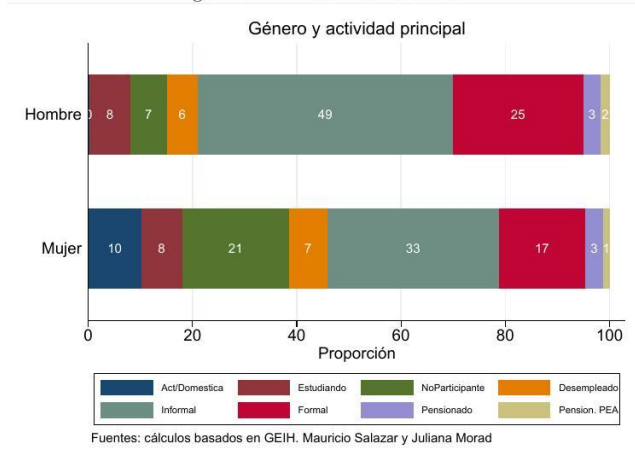


Figure 11: 23 Hbar_main_act_sexall

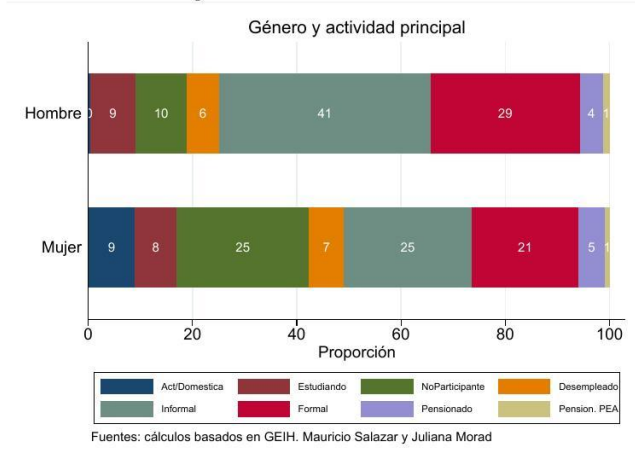


Figure 12: 25 Hbar_main_act_sexall

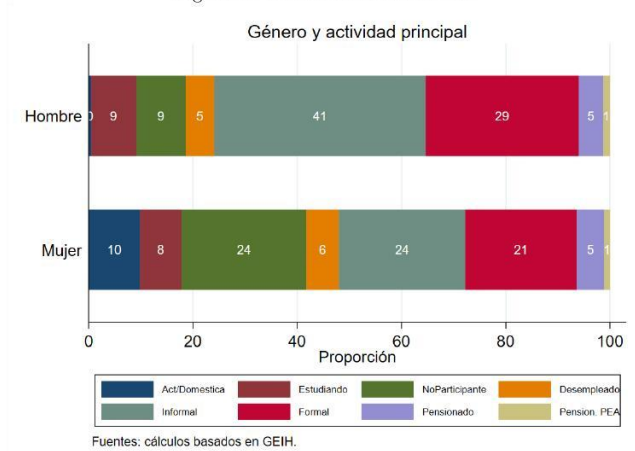


Figura 3. Actividad principal por sexo (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La formalidad laboral muestra avances pero persiste la brecha: en 2013, el 67% de los empleados era informal; en 2025, esa cifra descendió al 57%. El ingreso laboral promedio en salarios mínimos pasó de 1,39 SMMLV en 2013 a 1,31 en 2025, con una caída real que refleja la presión sobre los ingresos. La brecha de ingresos entre trabajadores formales e informales se mantuvo significativa: los formales ganan en promedio 2,01 SMMLV frente a 0,78 de los informales en 2025.



Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana

Observatorio
fiscal
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

Figure 22: 13 Bar_N_U_form_sexall

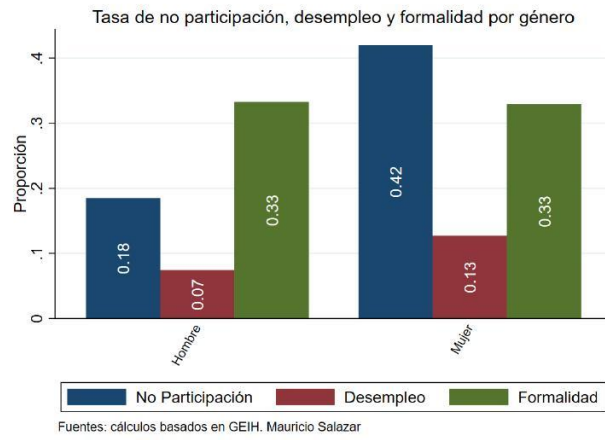


Figure 23: 23 Bar_N_U_form_sexall

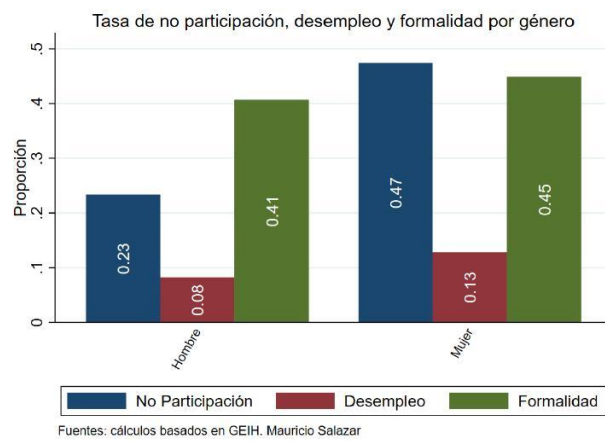
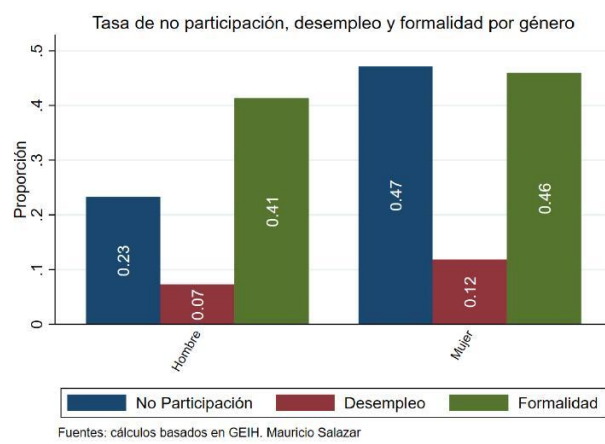


Figure 24: 25 Bar_N_U_form_sexall

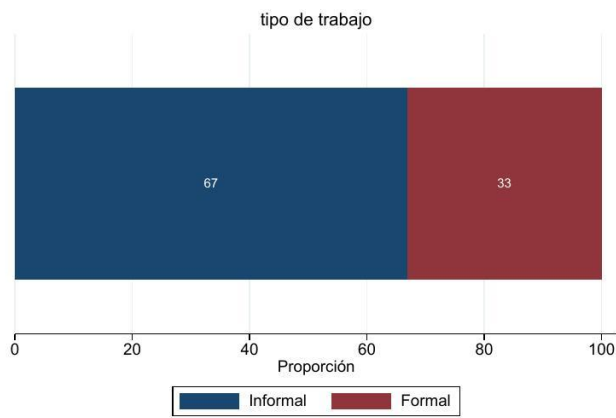


*Figura 4. Tasa de no participación, desempleo y formalidad por género (2013, 2023, 2025).
Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar.*

La Figura 4 compara tres indicadores clave del mercado laboral -no participación, desempleo y formalidad- desagregados por sexo en los tres años de corte. La brecha de género es persistente y estructural: las mujeres tienen tasas de no participación entre 20 y 24 puntos porcentuales más altas que los hombres en todo el período, lo que refleja la carga del trabajo de cuidado no remunerado que las mantiene fuera del mercado laboral. En 2025, la tasa de no participación femenina es del 47% frente al 23% masculino. La tasa de desempleo femenina también supera sistemáticamente a la masculina, aunque la brecha se redujo entre 2013 y 2025. El dato positivo es el incremento en la formalidad para ambos sexos, aunque la formalidad femenina sigue siendo inferior a la masculina, evidenciando que los avances en acceso al empleo no han ido acompañados de una equiparación en la calidad del mismo.

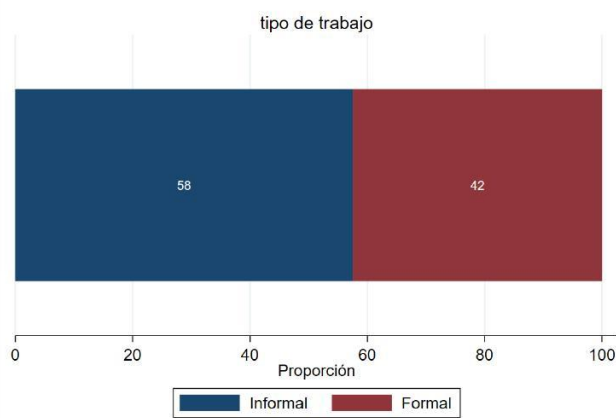


Figure 25: 13 Hbar_work_status_all



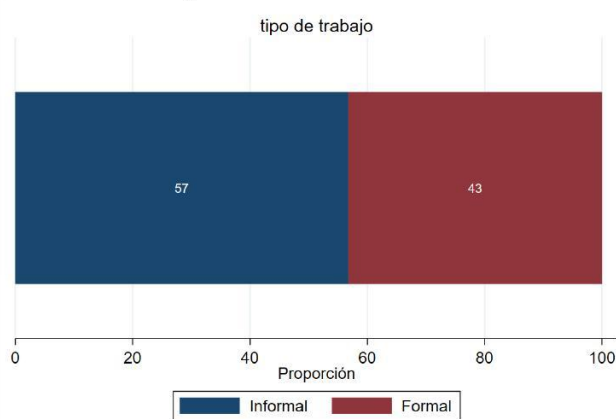
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad

Figure 26: 23 Hbar_work_status_all



Fuentes: cálculos basados en GEIH.

Figure 27: 25 Hbar_work_status_all



Fuentes: cálculos basados en GEIH.

Figura 5. Tipo de trabajo (formal/informal) y distribución de ingresos por salarios mínimos (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La Figura 5 combina dos dimensiones: la evolución de la proporción de empleos formales e informales (panel superior) y la distribución de los trabajadores según su nivel de ingreso medido en salarios mínimos (panel inferior). El panel de formalidad confirma la reducción de la informalidad del 67% al 57% entre 2013 y 2025, pero a un ritmo lento que no alcanza a transformar la estructura del mercado. El panel de ingresos revela el dato más preocupante: la proporción de trabajadores que gana hasta un salario mínimo no se ha reducido significativamente en doce años. Más del 40% de los ocupados sigue en ese tramo, lo que muestra que el avance en formalidad no se ha traducido en avance en ingresos. El segmento que gana entre uno y dos salarios mínimos creció moderadamente, pero el grueso de los ocupados permanece en los tramos más bajos de la distribución. Esta figura es el argumento empírico más directo para las propuestas del numeral 6: cotización proporcional al ingreso real (6.3.1) y diferenciación de cargas parafiscales (6.3.2).



Figure 28: 13 Hbar_nivel_educ1_work_statusall

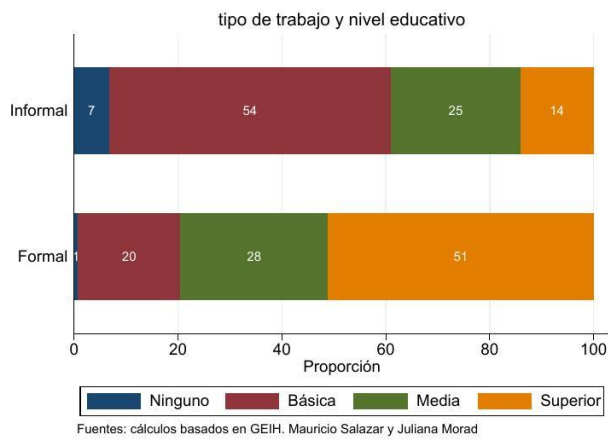


Figure 29: 23 Hbar_nivel_educ1_work_statusall

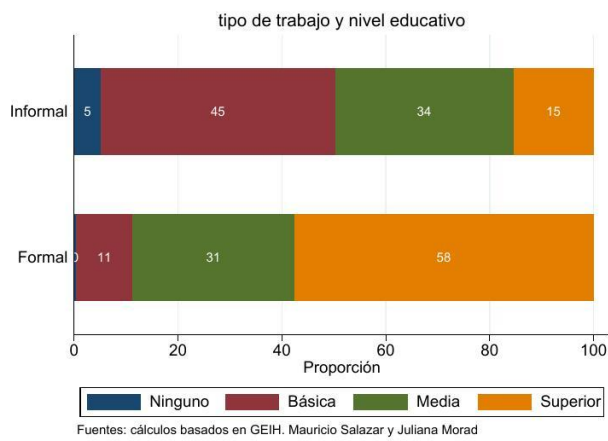


Figure 30: 25 Hbar_nivel_educ1_work_statusall

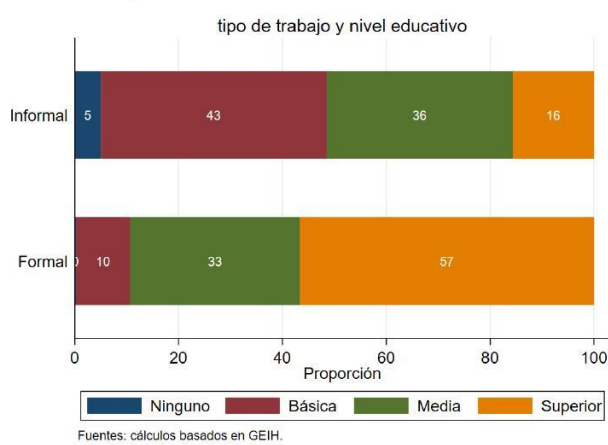


Figura 6. Nivel educativo por tipo de trabajo (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La Figura 6 muestra la distribución del nivel educativo dentro del empleo formal e informal en los tres años de corte. El patrón es claro y consistente: la formalidad está fuertemente asociada a niveles educativos más altos. Los trabajadores con educación superior -universitaria, técnica o tecnológica- se concentran en el empleo formal, mientras los trabajadores sin educación formal o con primaria incompleta están sobrerrepresentados en la informalidad. Lo que la figura también revela, sin embargo, es que esta asociación no es perfecta: existe un segmento significativo de trabajadores con educación secundaria completa que sigue en la informalidad, lo que indica que la barrera de entrada al empleo formal no es solo educativa sino también estructural -costos de formalización, ausencia de empleadores formales en ciertos territorios y sectores, y diseño del sistema de protección social que penaliza la formalización en los tramos de ingreso más bajos. Esto refuerza el argumento de que las propuestas de este documento no pueden limitarse a la oferta de formación y deben actuar también sobre los incentivos y costos de la formalización.

Qué nos dice este panorama de cara a las propuestas.

- El crecimiento del empleo formal es real pero insuficiente: en doce años la informalidad bajó 10 puntos, de 67% a 57%. Al ritmo actual, alcanzar una tasa del 40% tomaría más de dos décadas. Las propuestas de este documento buscan acelerar ese ritmo actuando sobre los costos de formalización y los incentivos del sistema.
- Los ingresos laborales se deterioraron en términos reales: el promedio bajó de 1,39 a 1,31 salarios mínimos entre 2013 y 2025. Más del 57% de los ocupados gana hasta un salario mínimo y esa proporción no ha mejorado. Sin intervención en la base de la distribución de ingresos, la formalización sola no resuelve la precariedad.
- Las brechas de género son estructurales y no ceden con el crecimiento: las mujeres tienen tasas de no participación casi el doble que los hombres, salarios informales que retrocedieron en términos reales, y una sobrerrepresentación en los tramos de ingreso más bajo que se mantiene en todo el período analizado.
- La formalidad y los ingresos están desacoplados: Colombia formalizó empleo pero no mejoró la distribución de ingresos. El sistema de protección social sigue siendo demasiado costoso para el trabajador de bajos ingresos y demasiado ineficiente para el empleador pequeño.

Conflictividad laboral: diagnóstico integral 2019–2025

El diagnóstico de conflictividad laboral ocupa un lugar central en este documento por una razón de fondo: el nivel de conflictividad de un mercado de trabajo no es un síntoma aislado, es el indicador más sensible de la calidad de sus reglas, sus instituciones y sus mecanismos de distribución. Un mercado laboral con alta conflictividad judicial, baja negociación directa efectiva y ausencia de mecanismos alternativos de resolución es un mercado donde la norma no funciona en la práctica, donde el acceso a la justicia es inequitativo y donde los costos de resolver los conflictos -en tiempo, dinero y clima laboral- los absorbe principalmente quien

menos puede costearlos: el trabajador de baja calificación y la empresa pequeña. Entender la conflictividad no es un ejercicio académico; es el punto de partida para proponer qué instituciones laborales necesitan ser reformadas, reforzadas o creadas. Por esa razón, los hallazgos del estudio sobre conflictividad laboral que los observatorios vienen desarrollando en colaboración con actores del sector productivo y laboral -actualmente en proceso de publicación- alimentan directamente las propuestas de los temas 1, 2 y 10 de este documento.

Los observatorios vienen desarrollando un estudio de conflictividad laboral -actualmente en proceso de publicación- que combina análisis cuantitativos de la GEIH con grupos focales de expertos, revisión de fuentes institucionales y una encuesta aplicada a empresas del sector productivo colombiano. Los hallazgos preliminares permiten caracterizar la conflictividad laboral colombiana como un fenómeno estructural, multidimensional y estratificado que reconoce tres tipos distintos: conflictividad material en microempresas e informalidad (originada en incumplimientos básicos), conflictividad interpretativa en empresas medianas y grandes (disputas sobre aplicación de normas), y conflictividad territorial-colectiva en zonas con presencia de actores armados o economías ilegales.

Evolución contractual y sindicalización 2019–2025.

Entre el primer semestre de 2019 y el de 2025, la población ocupada pasó de 21,1 a 23,5 millones de personas. Los contratos escritos crecieron del 55% al 60% del total de ocupados, con un aumento de 2,4 millones de nuevos trabajadores bajo contrato. Los contratos indefinidos son los que más crecieron, pasando de 4,9 a 6,6 millones. A pesar de estos avances, el 40% de los contratos sigue siendo verbal y el 40% de los ocupados no tiene ningún contrato. La tasa de sindicalización se mantuvo estancada en el 4%, sin variación significativa entre los dos periodos.

Diagnóstico de la conflictividad: tres fuentes institucionales.

El MinTrabajo opera con cobertura territorial insuficiente en zonas rurales, modelo predominantemente reactivo (basado en denuncias), limitaciones técnicas para inspecciones especializadas y una percepción de parcialidad que bloquea su función conciliadora. La Defensoría del Pueblo registró entre 2020 y 2025 un total de 88 quejas por vulneración a la libertad sindical y 37 por libertad de asociación, con 12 Alertas Tempranas vinculadas a riesgos sindicales. Los territorios más críticos son Antioquia, Bogotá, Magdalena Medio, Risaralda y Santander, donde la conflictividad laboral se cruza con la presencia de actores armados y economías ilegales. El Consultorio Jurídico del Externado identifica una conflictividad material en PYME e informalidad: 45% de sus casos corresponden a terminación contractual, con incumplimientos básicos derivados del desconocimiento normativo y la cultura del no pago.

Percepción empresarial sobre los mecanismos de resolución.

La encuesta aplicada a empresas del sector productivo como parte del estudio arroja resultados consistentes con el diagnóstico institucional. La negociación directa es el mecanismo más efectivo: la mayoría de las empresas consultadas la consideran totalmente efectiva. La mediación y conciliación externa presenta resultados inversos: más de la mitad reportaron que no fue efectiva en sus procesos. La intervención del MinTrabajo es considerada ineficaz por la

mayoría de los encuestados. El arbitraje y la vía judicial son opciones de última instancia. Los conflictos de mayor duración corresponden a convenciones colectivas y procesos con sindicatos. En varias empresas, los costos directos de la conflictividad superaron los 100 SMMLV. El deterioro del clima laboral es el impacto indirecto más recurrente.

Conflictividad judicial 2022–2025.

El análisis de 229.121 procesos laborales en primera instancia muestra que el 48,6% son declarativos y el 25,3% son tutelas, lo que revela una jurisdicción tensionada en tres frentes simultáneos: reconocer derechos que el mercado no garantiza automáticamente, ejecutar derechos ya reconocidos (15,2% de procesos ejecutivos), y actuar como válvula de escape del sistema administrativo mediante tutelas masivas. Los temas materiales más frecuentes son seguridad social, contrato de trabajo, prestaciones sociales y reliquidaciones pensionales. Un trabajador espera en promedio 534 días calendario para obtener una resolución judicial en primera instancia, y más de 1.000 días si el proceso llega a casación ante la Corte Suprema.

Conclusiones para las propuestas.

El diagnóstico de conflictividad arroja cinco conclusiones directamente relevantes para los temas desarrollados en este documento:

- La negociación directa funciona y los MASC no. El mecanismo más efectivo para resolver conflictos laborales es la negociación interna entre empleador y trabajador, calificada como totalmente efectiva por la mayoría de las empresas consultadas. Los mecanismos externos -conciliación, mediación, MinTrabajo- son percibidos como ineficaces por la mayoría. Esto no significa que los MASC sean innecesarios: significa que su diseño actual no genera confianza. La propuesta del numeral 10 de fortalecimiento de mecanismos de mediación independientes responde directamente a este diagnóstico.
- La judicialización es el síntoma, no la causa. Los 229.121 procesos laborales no reflejan una cultura litigiosa sino una ausencia de instancias previas que resuelvan los conflictos antes de que lleguen al juez. Cuando el 25,3% de los procesos son tutelas, el sistema está usando la jurisdicción constitucional como mecanismo de corrección de fallas administrativas. Las propuestas de fortalecimiento del MinTrabajo (numeral 10) y de mesas de concertación (numeral 1) son respuestas estructurales a esta disfunción.
- La conflictividad es segmentada: no hay una sola agenda sino tres. La conflictividad material en microempresas e informalidad (incumplimientos básicos) requiere instrumentos distintos a la conflictividad interpretativa en grandes empresas (disputas normativas) y a la conflictividad territorial-colectiva (libertad sindical en zonas con actores armados). Las propuestas de este documento reconocen esa segmentación: el numeral 3 aborda la ruralidad, el numeral 10 los MASC para conflictos individuales y colectivos, y el numeral 2 la negociación en el sector organizado.
- El statu quo de la sindicalización no cambia solo con normas. La tasa de sindicalización lleva dos décadas estancada en el 4%, a pesar de múltiples reformas laborales. El diagnóstico de los grupos focales identifica que la barrera es cultural e institucional -miedo, desconfianza, fragmentación sindical- no solo normativa. Por eso las propuestas

del numeral 2 incluyen componentes de representación ampliada para no sindicalizados y fortalecimiento del diálogo social preventivo, no solo ajustes al articulado del CST.

- Los costos de la conflictividad los paga quien menos puede. El deterioro del clima laboral (impacto más frecuente según la encuesta ANDI-PUJ), los más de 100 SMMLV de costos directos en 17 empresas, y los 534 días de espera judicial son cargas que las microempresas y los trabajadores de menores ingresos absorben de manera desproporcionada. Esto refuerza el argumento transversal de este documento: las propuestas de formalización (numeral 7) y de reducción de conflictividad (numeral 10) no son agendas separadas sino dos caras del mismo problema estructural.

1. Fortalecimiento del tejido empresarial, registro único de personas jurídicas y mesas para la generación de empleo

1.1. Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible

Colombia enfrenta un desafío estructural que ningún gobierno ha resuelto de manera sostenida: una informalidad laboral que ronda el 57% de la población ocupada, una baja productividad sectorial que limita la generación de empleo de calidad, y una desconexión crónica entre las políticas públicas de desarrollo productivo y los compromisos reales del sector privado en materia de formalización. Ante ese diagnóstico, el Observatorio Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana propone la creación de Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible, como instrumento de política pública permanente, con vocación de largo plazo y arquitectura institucional que garantice su efectividad más allá de los ciclos electorales. Lo que ha fallado históricamente no es la voluntad de concertar sino la ausencia de condiciones que conviertan los acuerdos en compromisos verificables y los compromisos en transformaciones reales.

Estas mesas tienen un propósito exclusivo: la generación de empleo nuevo y la transición de empleos informales hacia la formalidad. No son una instancia de negociación colectiva ni un espacio para revisar las condiciones de los empleos ya creados. Para eso existe el derecho colectivo del trabajo y sus mecanismos propios. Las mesas tienen un mandato diferente: construir los acuerdos de política pública y los compromisos privados que permitan que Colombia cree más empleo formal y reduzca de manera sostenida la proporción de trabajadores al margen de la protección social.

1.2. Por qué las mesas importan más allá del salario mínimo

Colombia lleva décadas discutiendo las condiciones del empleo en un único escenario: la negociación del salario mínimo. Esa discusión, aunque necesaria, tiene un alcance estructuralmente limitado. El salario mínimo fija un piso para los trabajadores que ya están en el mercado formal; no tiene incidencia directa sobre el 57% de ocupados que está por fuera de él. La negociación tripartita tradicional -Gobierno, gremios, centrales sindicales- termina siendo un acuerdo entre actores que representan al segmento ya formalizado del mercado, mientras la mayoría de la fuerza laboral colombiana observa desde afuera una mesa en la que no tiene silla.

Las Mesas Nacionales de Concertación propuestas aquí tienen una lógica distinta. No son una instancia para ajustar las condiciones de los empleos que ya existen -para eso están la negociación colectiva y el derecho laboral- sino para construir los acuerdos que permiten crear empleo nuevo y formalizar el que hoy opera al margen del sistema. La diferencia es sustancial: mientras la negociación salarial es redistributiva -discute cómo se reparte el valor ya generado-, las mesas de generación de empleo son productivas: discuten cómo se crea más valor y cómo se incorpora a más personas a la economía formal.

Esta distinción importa porque define quién debe sentarse. Si la mesa es sobre distribución, los actores son los que ya participan de esa distribución. Si la mesa es sobre creación y formalización, los actores deben incluir a quienes hoy están fuera: trabajadores informales, microempresarios de la economía popular, productores campesinos, gremios de sectores no organizados. Un mecanismo de concertación que no incluya a la mayoría de la fuerza laboral colombiana reproduce el mismo problema que busca resolver.

La evidencia internacional respalda este enfoque. Los países que han logrado reducciones sostenidas de la informalidad -Uruguay entre 2005 y 2015, Costa Rica en los años noventa, Irlanda con su modelo de pactos sociales- no lo hicieron exclusivamente a través de la política salarial sino a través de acuerdos de mediano plazo entre el sector público, el privado y la academia sobre las condiciones habilitantes del empleo formal: carga tributaria sobre la nómina, acceso a crédito productivo, formación técnica, infraestructura territorial y simplificación de trámites. Ninguna de esas variables se negocia en la mesa del salario mínimo. Todas requieren un espacio de concertación con mandato más amplio, horizonte temporal más largo y composición más representativa de la estructura real del mercado laboral colombiano.

La medición de estos acuerdos también requiere fuentes diversas. Los indicadores de formalización, productividad sectorial y generación de empleo formal provienen de la GEIH y el DANE, pero el diagnóstico territorial, la identificación de barreras sectoriales y el seguimiento a los compromisos empresariales requieren información que ninguna entidad produce sola. Los observatorios académicos, los centros de investigación regionales, los institutos de política pública y las entidades gremiales con capacidad estadística son todos actores necesarios para construir la base de evidencia que estas mesas requieren para funcionar. La producción de conocimiento que las sostenga no puede ser monopolio de ningún actor: debe ser un ejercicio colectivo, riguroso y público.

1.3. Análisis

1.3.1. Tres características clave de las mesas

Compromisos asimétricos, verificables y con consecuencias.

Las mesas deben estructurarse sobre compromisos asimétricos: el Gobierno asume obligaciones de política pública específicas y cuantificadas -inversión en infraestructura habilitante, reforma de marcos regulatorios que operan como barreras a la formalización, incentivos fiscales condicionados al cumplimiento de metas- y el sector privado asume metas concretas de generación de empleo formal y de formalización, medibles anualmente por el DANE y el Ministerio del Trabajo. Los acuerdos deben incluir mecanismos de seguimiento

público y consecuencias ante el incumplimiento. Sin esa arquitectura, la mesa se convierte en un ritual sin efectos.

Participación real de los trabajadores y de la economía informal.

El diálogo social colombiano ha reproducido una asimetría de representación: los empleadores formales y los sindicatos de sectores organizados tienen acceso, pero los trabajadores informales -la mayoría de la fuerza laboral- quedan fuera. Las mesas deben incorporar como parte negociadora con voz real a las organizaciones de trabajadores informales, microempresarios, productores campesinos y gremios de la economía popular. Los compromisos de formalización solo son sostenibles si quienes deben formalizarse participaron en construir las condiciones que lo hacen posible.

Arquitectura territorial y papel articulador de la academia.

La informalidad en el sector cafetero del Huila no tiene las mismas causas que la del sector turístico del Caribe o la de la construcción periurbana en Bogotá. Las Mesas Nacionales deben tener un correlato en Mesas Territoriales con agendas propias, articuladas a las realidades productivas de cada región. En esa arquitectura territorial, la academia cumple un papel que ningún otro actor puede cumplir: produce evidencia técnica rigurosa sin intereses económicos directos en los resultados, actúa como mediadora imparcial entre partes con posiciones divergentes, y garantiza la memoria institucional de los acuerdos más allá de los cambios de gobierno. Las universidades con presencia regional, los centros de investigación socioeconómica y los observatorios laborales y fiscales son actores naturales de esa función -no como árbitros ni como ejecutores- sino como productores del conocimiento que da legitimidad técnica a los acuerdos y permite verificar su cumplimiento con independencia.

1.3.2. Sectores estratégicos

La selección de sectores prioritarios para las mesas debe guiarse por un criterio que con frecuencia se omite en los documentos de política: la capacidad de generar empleo formal nuevo a escala suficiente para mover indicadores estructurales del mercado laboral colombiano. No basta con que un sector sea estratégico en términos simbólicos o de identidad nacional; debe tener la masa crítica de ocupados actuales, la demanda estructural sostenida y la viabilidad de formalización que justifiquen la inversión política y fiscal de una mesa de concertación. Con ese criterio, los siguientes sectores concentran el mayor potencial de impacto.

Comercio minorista y economía popular urbana.

El comercio es el mayor empleador de Colombia, con cerca de cinco millones de ocupados, pero también el sector con mayor concentración de informalidad en términos absolutos. Tiendas de barrio, plazas de mercado, vendedores ambulantes organizados, pequeños distribuidores y comerciantes de centros comerciales populares conforman una economía de escala enorme que opera casi en su totalidad al margen de la protección social. Una mesa sectorial en este ámbito no apunta a transformar el modelo de negocio sino a reducir el costo y la fricción de la formalización para unidades pequeñas: simplificación tributaria para personas naturales comerciantes, acceso a seguridad social subsidiada para trabajadores de

micronegocios, y esquemas de asociatividad que permitan a pequeños comerciantes acceder colectivamente a crédito, tecnología y mercados.

Manufactura de mediana complejidad con orientación exportadora.

Colombia conserva capacidades instaladas en confección y textiles, calzado y marroquinería, cosméticos y cuidado personal, dispositivos médicos de bajo y mediano nivel, y agroindustria de transformación. Estos subsectores son intensivos en mano de obra femenina urbana y periurbana, con posibilidad de generar empleo formal de mediana cualificación en ciudades intermedias donde las alternativas son escasas. El contexto global del nearshoring -empresas norteamericanas y europeas que diversifican cadenas de suministro fuera de Asia- abre una ventana de oportunidad real pero estrecha en el tiempo. Una mesa sectorial debe construir el acuerdo entre el Gobierno, los gremios manufactureros, el SENA y las zonas francas para capturar esa demanda con compromisos explícitos de generación de empleo formal local como condición de acceso a los beneficios de política industrial.

Agroindustria y cadenas incluyentes del agro.

La agricultura emplea a cerca de tres millones de personas, con una informalidad que supera el 85% de los ocupados. La apuesta no es solo en los nichos de exportación de alto valor -café especial, cacao fino, aguacate- sino en construir encadenamientos productivos que articulen a las grandes y medianas empresas agroindustriales con los pequeños y microproductores rurales: la empresa grande como ancla, el pequeño productor como proveedor con contrato, asistencia técnica y acceso a seguridad social. Ese modelo de encadenamiento es el mecanismo más eficaz para llevar la formalización al campo. La mesa del agro debe ser la más amplia en composición: grandes agroindustriales, federaciones cafeteras y cacaoteras, asociaciones campesinas, cooperativas, el SENA y los gobiernos territoriales con vocación agrícola.

Construcción y hábitat sostenible.

El déficit habitacional supera los tres millones y medio de unidades y se concentra en zonas rurales y periurbanas. Esa demanda estructural garantizada por décadas puede anclar empleo formal estable en el sector con mayor accesibilidad para trabajadores de baja y mediana cualificación. La apuesta debe incluir encadenamiento con industrias nacionales de materiales -cerámica, cemento, madera certificada, guadua- y participación de los municipios, porque las condiciones habilitantes de suelo y servicios públicos se deciden localmente.

Logística, transporte y cadena de abastecimiento.

El sector de transporte de carga, logística de última milla, operación portuaria, almacenamiento y distribución emplea a centenares de miles de trabajadores en condiciones predominantemente informales -conductores independientes, cargadores, estibadores, operarios de bodega. La formalización de ese empleo tiene un efecto multiplicador sobre toda la cadena productiva. Una mesa sectorial aquí debe involucrar a los grandes operadores logísticos, a los gremios del transporte, a las organizaciones de conductores independientes y al Ministerio de Transporte, con compromisos específicos sobre vinculación laboral directa en operaciones de alta rotación que hoy se tercerizan de manera precaria.

Servicios empresariales en ciudades intermedias.

Bucaramanga, Barranquilla, Cali, Pereira, Manizales, Cúcuta, Ibagué y decenas de ciudades de tamaño medio concentran una demanda insatisfecha de servicios formales a empresas - contabilidad, servicios jurídicos especializados, salud ocupacional, mantenimiento industrial, tecnología de la información, consultoría de gestión- que hoy se cubre de manera informal o no se cubre. El desarrollo de ese sector en ciudades intermedias crea empleo formal de clase media fuera de Bogotá y Medellín, reduciendo la presión migratoria hacia las grandes ciudades, y mejora la productividad del tejido empresarial local al que sirve.

Estos seis sectores comparten una característica que los distingue como prioridad: tienen la escala de ocupados actuales, la demanda estructural sostenida y la viabilidad técnica de formalización que justifican la inversión política de una mesa de concertación. Lo que es innegociable es el criterio de selección: en un país donde reducir la informalidad en cinco puntos porcentuales exige formalizar más de un millón de trabajadores, las apuestas sectoriales deben medirse por su capacidad de impacto a esa escala.

1.4. Propuesta

La propuesta se estructura en tres componentes articulados. Primero, avanzar en la creación de un registro único de personas jurídicas que centralice la certificación de existencia y representación legal, articule la información entre entidades públicas y reduzca la duplicidad de trámites que hoy opera como barrera invisible a la formalización. Segundo, diseñar las Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible con mandato técnico claro, composición ampliada -que incluya representación real de trabajadores informales y economía popular, no solo a los actores del tripartismo tradicional-, arquitectura territorial con Mesas Territoriales correlativas por sector y región, y mecanismos de seguimiento público con consecuencias verificables ante el incumplimiento. Tercero, articular un sistema de producción de evidencia para las mesas que integre las fuentes del DANE y el Ministerio del Trabajo con los aportes de observatorios académicos, institutos de política pública y centros de investigación regional: la base de conocimiento que sostenga estos espacios no puede depender de un solo actor ni de la voluntad de cada gobierno.

2. Negociación colectiva por sector o industria

2.1. Datos

Colombia tiene una de las tasas de sindicalización más bajas de América Latina. Según la GEIH y los datos del Ministerio del Trabajo, la tasa de sindicalización pasó de 4,2% en 2000 a apenas 5,4% en 2025, prácticamente sin variación en dos décadas y media. La negociación colectiva opera casi exclusivamente a nivel de empresa y los convenios colectivos vigentes cubren a menos del 3% de los trabajadores formales - en términos históricos, entre 0,8% y 15,7% de los empleados formales, frente a coberturas de 92–98% en Uruguay durante el mismo lapso. El análisis de Adrián Garlati sobre salarios sindicalizados formales e informales documenta la brecha salarial entre trabajadores cubiertos y no cubiertos por convención colectiva.

La comparación con Uruguay es el punto de referencia más cercano para calibrar el potencial y los límites del Decreto 0234 de 2026. El análisis comparado de Garlati (2026) muestra que Uruguay reinició sus Consejos de Salarios en 2005, cuando su salario mínimo era puramente

simbólico: solo el 3,2% de sus trabajadores ganaba por debajo de él. Esa condición creó un espacio enorme para que la negociación sectorial elevara salarios e incentivara la sindicalización, que subió de 18,5% en 2000 a más de 30% en 2014. El resultado: la informalidad bajó del 44% al 24% entre 2007 y 2014, y la pobreza del 40% al 10% en el mismo periodo.

• **Y donde Uruguay tuvo éxito mientras que Colombia se quedó atrás**

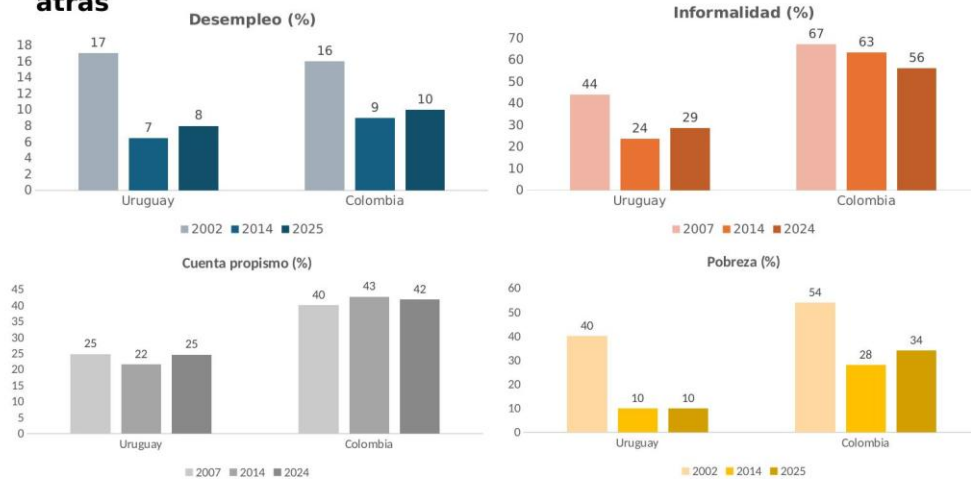


Figura 7. Desempleo, informalidad, cuenta propia y pobreza: Colombia vs. Uruguay (2002–2025). Fuente: Garlati, 2026.

El contexto colombiano es estructuralmente diferente. En Colombia, el 53,5% de los trabajadores gana por debajo del salario mínimo en 2024–2025 según la metodología de ingreso total del análisis comparado de Garlati (2026); la GEIH, con una definición más restrictiva de ingreso laboral, estima ese mismo fenómeno en el 45% de los ocupados. Ambas cifras, con metodologías distintas, apuntan al mismo hecho estructural: Colombia entra a la negociación colectiva sectorial en la situación inversa a Uruguay, donde el salario mínimo ya actúa como techo efectivo para la mayoría de los trabajadores y no como piso desde el cual negociar hacia arriba.

- **Uruguay pasó de un SM simbólico a uno que cada vez menos trabajadores ganan**
- **Colombia ha sostenido un SM que más de la mitad de los trabajadores no gana**

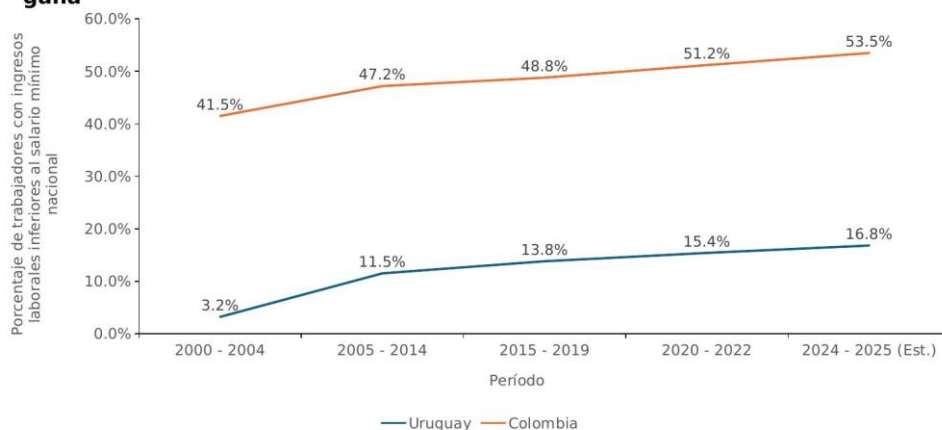


Figura 8. Porcentaje de trabajadores con ingresos inferiores al salario mínimo nacional: Colombia vs. Uruguay, 2000–2025. Fuente: Garlati, 2026.

El análisis de Garlati (2026) muestra que la sindicalización en Colombia sigue siendo un fenómeno casi exclusivamente del sector público: el 37,2% de los empleados públicos está sindicalizado frente al 2,6% de los privados en 2025. En Uruguay la brecha también existe (62% público vs. 18,5% privado), pero la cobertura del sector privado es incomparablemente mayor. Esto implica que un modelo de negociación sectorial en Colombia operará inicialmente con representación sindical privada muy débil, lo que refuerza la necesidad de diseñar mecanismos de representación ampliada que incluyan a trabajadores no sindicalizados.

- Una buena parte del aumento del SM tuvo que ver con el reinicio de las negociaciones colectivas en 2005
- Colombia prácticamente no ha cambiado el porcentaje de trabajadores sindicalizados

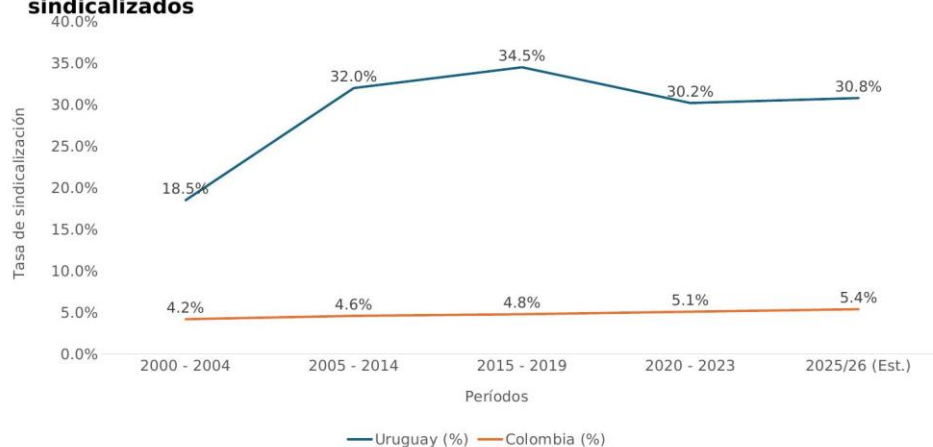


Figura 9. Tasa de sindicalización: Colombia vs. Uruguay, 2000–2026. Fuente: Garlati, 2026.

- La diferencia del porcentaje de empleados cubiertos por algún convenio colectivo si es muy importante

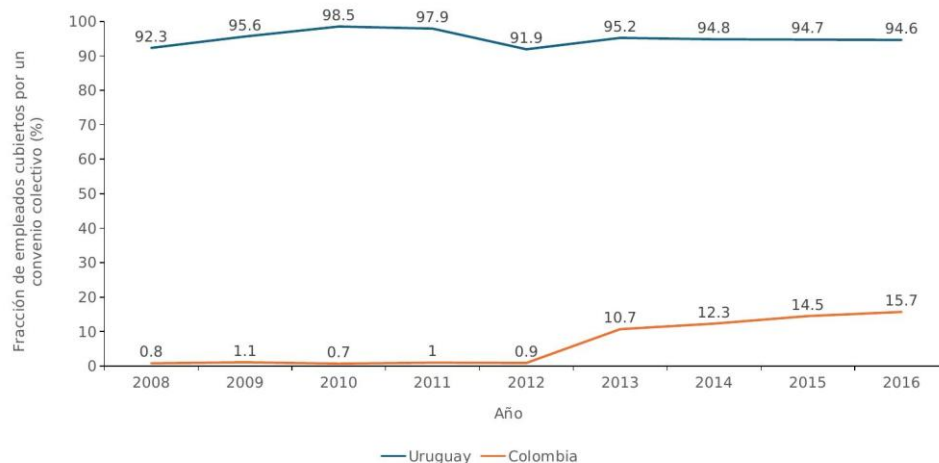


Figura 10. Fracción de empleados cubiertos por convenio colectivo: Colombia vs. Uruguay, 2008–2016. Fuente: Garlati, 2026.

- La sindicalización es algo especialmente predominante entre los empleados públicos en ambos países, con mucha más predominancia en Uruguay

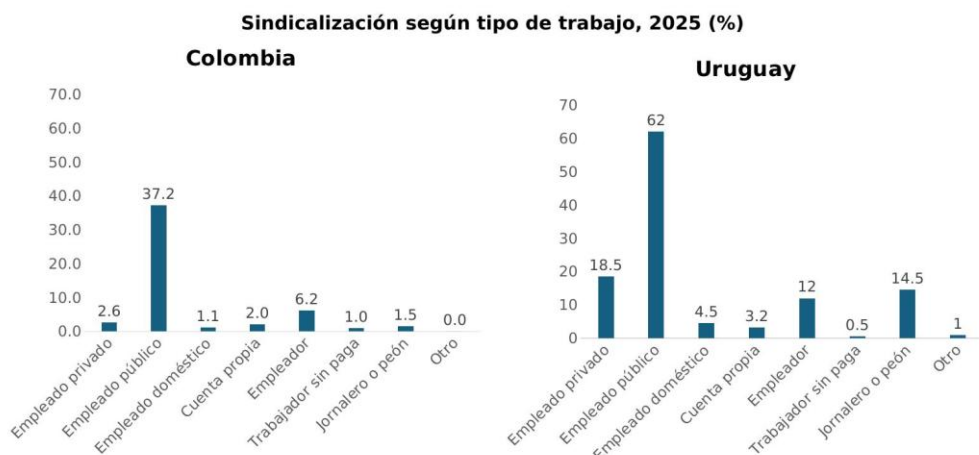


Figura 11. Sindicalización según tipo de trabajo, 2025 (%): Colombia vs. Uruguay. Fuente: Garlati, 2026.

2.2. Análisis

La reforma laboral reciente no modificó de manera significativa el ámbito colectivo, lo que abre una ventana de oportunidad para avanzar sin el desgaste político de una reforma integral. El marco normativo del Convenio OIT 154 -ratificado por Colombia- obliga al Estado a promover la negociación colectiva en todos los niveles, incluido el sectorial, pero la legislación interna no ha desarrollado un modelo propio para ese nivel. El Decreto 0234 de 2026 sobre negociación colectiva sectorial ofrece un punto de partida normativo que debe analizarse críticamente a la luz de las condiciones estructurales del mercado laboral colombiano.

La advertencia central que surge del análisis comparado de Garlati (2026) es esta: el modelo uruguayo funcionó porque partió de condiciones opuestas a las colombianas. Uruguay tenía SM simbólico, baja cobertura de convenios y sindicalización en caída - la negociación sectorial llenó ese vacío y creó incentivos reales para sindicalizarse y formalizarse. Colombia tiene SM elevado que ya supera el ingreso de más de la mitad de los trabajadores, baja sindicalización privada estructural, y un 42% de la fuerza laboral en cuenta propia. En este contexto, trasladar directamente el modelo uruguayo sin adaptar las condiciones de base generaría convenios sectoriales que en la práctica solo cubrirían al segmento ya formalizado, dejando fuera a los trabajadores independientes e informales que más necesitan protección.

Conclusiones del análisis comparado Colombia–Uruguay (Garlati, 2026).

- Para el momento en que Uruguay volvió a los convenios colectivos, el salario mínimo era muy bajo, lo que daba espacio a aumentos e incentivaba a los trabajadores a afiliarse a sindicatos para obtener ingresos mayores.
- El contexto de Colombia es el inverso: se entra a las negociaciones colectivas por rama cuando una parte significativa de los trabajadores tiene ingresos por debajo del salario mínimo.

- La regulación uruguaya facilitó la formalización de la mayoría de los trabajadores, lo que no ha ocurrido en Colombia.
- Será difícil que las negociaciones colectivas logren beneficiar a la mayor parte de los trabajadores independientes y/o con ingresos inferiores al salario mínimo sin reformas complementarias en cotización y costos parafiscales.

Esto no invalida la propuesta - la invalida si se implementa sola. La negociación colectiva sectorial tiene potencial real en Colombia si se articula con tres condiciones complementarias: (i) mecanismos de cotización proporcional para trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV (numeral 6), que eliminen la barrera de entrada al sistema; (ii) ajuste de costos parafiscales para MIPYMES (numeral 7), que reduzca la penalización por formalizar; y (iii) cláusulas de descuelgue en los acuerdos sectoriales, que protejan a las empresas pequeñas de una extensión automática que las empuje a la informalidad. Sin estas tres condiciones, el Decreto 0234 corre el riesgo de ampliar la cobertura nominal sin producir formalización real.

2.2.1. Institucionalización de la negociación por rama (arts. 356 y 467 CST)

El CST ya permite en su artículo 467 la celebración de convenciones entre uno o varios sindicatos y asociaciones patronales, pero la práctica es escasa. La propuesta consiste en crear un marco de mesas sectoriales de concertación voluntarias. A diferencia del modelo uruguayo de extensión automática, el modelo colombiano debe partir de la voluntariedad y la representatividad acreditada, dado el bajo nivel de sindicalización privada. Los acuerdos de rama deben servir como marco de referencia, permitiendo que la negociación a nivel de empresa (art. 356 literal a) adapte y mejore lo pactado según su productividad y capacidad económica específica.

2.2.2. Flexibilidad y protección de MIPYMES (modificación al artículo 472)

Para evitar que los costos de un acuerdo sectorial lleven a la quiebra a empresas pequeñas o las empujen a la informalidad, se propone flexibilizar el umbral de extensión del artículo 472 - actualmente fijado en las dos terceras partes de los trabajadores de una rama- incorporando cláusulas de descuelgue o inaplicabilidad. Las empresas que demuestren dificultades financieras críticas o que sean microempresas (menos de 10 trabajadores) podrán quedar exentas temporalmente de aplicar ciertos incrementos extralegales, previa validación de una comisión técnica paritaria.

2.2.3. Inclusión de trabajadores por cuenta propia (arts. 353 y 356)

Dado que el 42% de los trabajadores son cuenta propia o independientes, el derecho de asociación debe ser efectivo para ellos. Se propone fortalecer la figura de los sindicatos gremiales y de oficios varios (art. 356 literales c y d) para que puedan representar a trabajadores independientes y de plataformas digitales en negociaciones de estándares mínimos de remuneración y seguridad social. Las organizaciones de empleadores y sindicatos deben estar facultadas para prestar servicios de asesoría en formalización tributaria y de seguridad social a las unidades económicas informales.

2.2.4. Vínculo salario-productividad (artículo 132)

Para que los aumentos salariales no destruyan empleos en un mercado donde más del 50% de los trabajadores gana por debajo del SM, se propone utilizar la libertad de estipulación del artículo 132 para incentivar que las convenciones sectoriales incluyan primas por productividad y bonos por resultados en lugar de aumentos salariales fijos. Esto requiere obligar al intercambio de información económica agregada del sector -sin violar secretos empresariales- para que las peticiones sindicales sean realistas y acordes al crecimiento del PIB sectorial.

2.2.5. Fortalecimiento del diálogo social al más alto nivel

Se propone implementar el Método de Autoevaluación (MA-IDS) de la OIT en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (Constitución, art. 56) para evaluar periódicamente el impacto de las políticas de empleo y ajustar la regulación según la evidencia de informalidad y desempleo. Complementariamente, se priorizará la creación de comisiones paritarias de interpretación de las convenciones para evitar la judicialización excesiva. Esta propuesta busca que el CST pase de ser un código eminentemente distributivo a uno habilitador de la competitividad y la formalización, utilizando la negociación de rama como motor de estándares mínimos y la de empresa como espacio de adaptabilidad productiva.

2.2.6. El debate sobre salarios mínimos diferenciados y la negociación sectorial como respuesta

Subyacente al debate sobre la negociación colectiva sectorial existe una discusión de mayor alcance que la literatura internacional ha abordado con creciente atención: la pertinencia de diferenciar el salario mínimo por región, sector o tamaño de empresa. No es un debate nuevo ni abstracto: tiene antecedentes históricos concretos y experiencias comparadas relevantes que vale la pena comprender antes de evaluar el papel que la negociación sectorial puede cumplir en el contexto colombiano.

Colombia misma tuvo salarios mínimos diferenciados hasta 1984, cuando unificó el salario rural y el urbano. Antes de esa unificación, existían diferenciaciones por edad, ciudad, sector y tamaño de empresa desde al menos 1963 (Arango, Herrera y Posada, 2007). La unificación fue una decisión de simplificación administrativa y de equidad formal, pero también implicó aplicar una misma regla a mercados de trabajo con productividades muy distintas. El Banco de la República ha documentado que los efectos macroeconómicos del salario mínimo son heterogéneos por ciudad: los incrementos tienen consecuencias particularmente adversas sobre el empleo formal en ciudades de baja productividad como Villavicencio, Ibagué y Florencia, mientras que en las grandes ciudades los efectos son más moderados (Arango y Flórez, 2020).

En el plano comparado, la diferenciación es la norma y no la excepción. Varios países han optado por esquemas diferenciados: salarios mínimos por industria (Panamá), por región (China, Rusia) o por edad (Reino Unido). El salario mínimo puede diferir entre regiones -como en Estados Unidos y Canadá- o puede diferir según la rama de actividad, como en Italia y Alemania. La Federación de Rusia complementó su salario mínimo nacional con el establecimiento de niveles de base regionales en 2007; China fortaleció su sistema diferenciado por provincias en 2004. La OIT ha documentado que los sistemas de salarios mínimos más efectivos son aquellos que combinan un piso nacional con mecanismos de diferenciación sectorial o regional gestionados por negociación colectiva (OIT, 2014).

El argumento central en favor de la diferenciación es técnicamente sólido: un salario mínimo único aplicado a mercados de trabajo con productividades heterogéneas actúa como techo en los mercados menos productivos, empujando a la informalidad precisamente donde más se necesita la formalización. Sin embargo, la propuesta de diferenciación formal del SMMLV es políticamente inviable en Colombia por razones que van más allá de la resistencia sindical: implicaría reconocer explícitamente que ciertos trabajadores tienen derecho a un salario inferior por vivir en cierta región o trabajar en cierta empresa, en un país con alta conflictividad distributiva y sin los mecanismos de protección social compensatoria que hacen funcionar la diferenciación en economías más desarrolladas.

La negociación colectiva sectorial es, en este contexto, la respuesta que produce diferenciación de facto sin los costos políticos de la diferenciación formal. Un convenio sectorial en el agro puede fijar un piso de remuneración adaptado a la productividad agrícola; uno en manufactura puede establecer componentes de productividad variable que ajusten el salario efectivo sin modificar el mínimo legal; uno en economía popular puede crear estándares graduales de formalización que reduzcan la brecha entre el costo de la legalidad y la capacidad de pago real de las microempresas. El Decreto 0234 de 2026, entendido así, no es solo una herramienta de mejora de condiciones laborales: es el mecanismo que permite que Colombia produzca la diferenciación funcional que su mercado de trabajo necesita sin el debate constitucional y político que la diferenciación formal del SMMLV inevitablemente generaría.

2.3. Propuesta

Diseñar un modelo propio de negociación colectiva por sector o industria, construido desde la experiencia colombiana y calibrado a sus condiciones estructurales, que se concentre en cinco ejes: (i) mesas sectoriales de concertación voluntarias con pisos mínimos de condiciones de trabajo; (ii) cláusulas de descuelgue para MIPYMES con dificultades financieras acreditadas; (iii) ampliación de la representación sindical a trabajadores independientes y de plataformas; (iv) convenciones sectoriales con componente de productividad variable en lugar de aumentos salariales fijos; y (v) comisiones paritarias de interpretación que reduzcan la judicialización. La propuesta debe articularse explícitamente con los temas 5b (cotización < SMMLV) y 6 (costos parafiscales), cuya implementación simultánea es condición para que la negociación sectorial produzca formalización real y no solo cobertura nominal. El articulado técnico de estas modificaciones al CST se presenta en el Anexo I de este documento.

3. Contratos especiales: ruralidad

3.1. Datos

El trabajo rural en Colombia representa cerca del 17% del empleo total según la GEIH, con tasas de informalidad que superan el 80% en departamentos de economía predominantemente agropecuaria. Las modalidades de contratación vigentes -jornaleros, cosecheros, contratos de temporada- operan en su mayor parte fuera del sistema de protección social, sin garantías de acceso a seguridad social, riesgos laborales ni mecanismos de resolución de conflictos. Más allá del sector rural, existen otras modalidades de contratación con regímenes especiales -

trabajadores del servicio doméstico, trabajadores en zonas de frontera, trabajadores de la economía popular- que presentan vacíos normativos similares.

Este capítulo usa como indicador central la cobertura de afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales (ARL) en la población rural, en lugar de los indicadores más habituales de informalidad o contrato escrito. La razón es técnica y sustantiva a la vez. Técnicamente, la ARL es el único componente del sistema de protección social que no tiene sustituto ni alternativa en el régimen subsidiado: a diferencia de salud -que puede cubrirse por Sisbén- o de pensión -que puede diferirse o sustituirse por BEPS-, la cobertura de riesgos laborales o existe o no existe. Un trabajador sin ARL que sufre un accidente agrícola no tiene cobertura de ningún tipo: los costos del accidente los absorbe el trabajador, su familia o el sistema de salud general. Sustantivamente, la cobertura de ARL en el sector rural es el indicador más sensible de la brecha entre el derecho laboral formal y la realidad de la fuerza de trabajo agropecuaria: cuando solo el 0,74% de los trabajadores rurales tiene cobertura frente al 96,6% sin ella, ese dato describe con una cifra la magnitud de la exclusión estructural del campo colombiano del sistema de protección social.

Cuatro conclusiones emergen de los datos presentados en el análisis que sigue. Primera: la brecha de cobertura es masiva y el ritmo de cierre natural es insuficiente - al ritmo actual de 0,04 puntos porcentuales por año, alcanzar el 25% de cobertura tomaría un siglo. Segunda: la desprotección no es uniforme - los trabajadores domésticos rurales y los familiares no remunerados tienen cobertura cero, mientras los empleados rurales en agroindustria formal alcanzan el 13,3%, lo que indica que la formalidad empresarial, y no la ruralidad por sí misma, es el determinante de acceso. Tercera: existe un patrón estacional aprovechable - enero concentra la máxima ocupación del ciclo agrícola y es el mejor momento para una campaña de afiliación masiva. Cuarta: los contratos escritos crecen más rápido que la protección social - la formalización documental está avanzando sin formalización real de protección, lo que crea una brecha normativa que la propuesta debe cerrar. Estas cuatro conclusiones articulan directamente con la propuesta del numeral 3.3.

3.2. Análisis

3.2.1. Protección social en trabajadores rurales: magnitud y trayectoria de cobertura ARL

El contrato de trabajo rural tiene regulación especial en el Código Sustantivo del Trabajo, pero esa regulación es obsoleta y no refleja las condiciones actuales del mercado laboral agropecuario ni la diversidad de formas de vinculación existentes. La discusión sobre contratos diferenciados tiene recorrido técnico sin necesidad de abrir los debates más politizados sobre flexibilización laboral, siempre que el enfoque esté centrado en la ampliación de cobertura de protección y no en la reducción de derechos.

La Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE permite cuantificar con precisión la brecha de protección social en el periodo 2022–2026. La cobertura de riesgos laborales protege actualmente a aproximadamente 37.000 trabajadores rurales sobre una población de 5,1 millones, lo que representa una brecha masiva de protección. En los últimos cuatro años, la ganancia acumulada en cobertura de ARL es de apenas dos décimas de punto porcentual, correspondiendo a un crecimiento anual promedio de 0,04 puntos porcentuales.

Año	Cobertura ARL (%)	Contratos escritos (%)	Población rural (M)
2022	0,54	14,70	4,8
2023	0,66	15,25	4,9
2024	0,63	15,75	4,7
2025	0,67	16,00	4,9
2026	0,74	16,53	5,1

Tabla 1. Evolución de cobertura ARL y contratos escritos en trabajadores rurales, 2022–2026. Fuente: GEIH 2022–2026 (DANE), cálculos propios. Período analizado: enero–febrero de cada año.

Lo más revelador es la discrepancia entre dos velocidades de cambio. Los contratos escritos crecen a razón de 0,46 puntos porcentuales anuales, más del doble que la protección social. Este fenómeno indica una desconexión fundamental en el proceso de formalización: los trabajadores rurales están ganando contrato escrito, pero no simultáneamente acceso a sistemas de riesgos laborales. Esta brecha refleja vacíos en el marco normativo vigente: la Ley 1562 de 2012 y los regímenes especiales existentes no generan suficiente cobertura en trabajadores independientes rurales ni en empleados rurales de pequeña escala.

3.2.2. Distribución de vulnerabilidad por modalidad ocupacional

Aunque la vulnerabilidad es generalizada, no está distribuida uniformemente. Diferentes modalidades ocupacionales enfrentan niveles distintos de desprotección:

Modalidad	Población total (M)	Sin ARL (M)	Porcentaje (%)
Empleado rural	0,915	0,803	86,7
Asociado rural	2,9	2,8	96,5
Doméstico rural	0,427	0,427	100
Familiar rural	0,476	0,476	100

Tabla 2. Población vulnerable sin cobertura ARL por modalidad ocupacional, enero 2026. Fuente: GEIH 2026 (DANE), cálculos propios.

Una paradoja importante emerge en los datos: los empleados rurales tienen mejor cobertura de ARL que sus contrapartes urbanas (13,3% vs. 2,8%). La explicación más probable es que los empleados rurales están concentrados en empresas agroindustriales formales (caña de azúcar, café, flores), mientras que los empleados urbanos están distribuidos en microempresas informales del sector servicios. Esto sugiere que la formalidad empresarial, y no la ruralidad per se, es el factor determinante de acceso a protección social.

Modalidad	Rural (%)	Urbano (%)	Diferencia (pp)
Empleado	13,3	2,8	+10,5

Modalidad	Rural (%)	Urbano (%)	Diferencia (pp)
Independiente	0	0	-
Asociado	3,5	0	+3,5
Doméstico	0	0	-

Tabla 3. Cobertura ARL rural vs. urbana por modalidad ocupacional, enero 2026. Fuente: GEIH 2026 (DANE), cálculos propios.

3.2.3. Patrón estacional y oportunidad de política

La actividad laboral rural no es uniforme a lo largo del año. El patrón enero-febrero es consistente: enero es siempre mejor en cobertura de ARL porque concentra la máxima ocupación del ciclo agrícola colombiano -cosecha de café en el Eje Cafetero, caña de azúcar en el Valle del Cauca, producción de flores en la región de Bogotá. Existe además una tendencia temporal relevante: la brecha entre enero y febrero se está cerrando. En 2022 era 0,179 puntos porcentuales; para 2026 bajó a apenas 0,062. Esto significa que las modalidades ocupacionales se están homogeneizando en el tiempo, reduciendo el riesgo de que una intervención uniforme genere desigualdades espaciales o temporales.

Año	Enero (%)	Febrero (%)	Brecha (pp)
2022	0,626	0,447	0,179
2023	0,757	0,555	0,202
2024	0,680	0,585	0,095
2025	0,770	0,578	0,192
2026	0,742	0,680	0,062

Tabla 4. Patrón estacional de cobertura ARL: comparación enero vs. febrero, 2022–2026. Fuente: GEIH 2022–2026 (DANE), cálculos propios. Promedio histórico de brecha: 0,146 pp.

Actualmente no existe mecanismo que capitalice esta ventana de máxima actividad ni campaña que use la temporada alta como oportunidad de afiliación. Una entrada en vigencia el 1 de enero permitiría lanzar una campaña de afiliación concentrada en enero–marzo, cuando la ocupación rural es máxima, con subsidios reforzados en esos tres meses y facilidades de pago por cosecha disponibles.

3.2.4. Insuficiencia del crecimiento natural

Al ritmo histórico de crecimiento (+0,04 pp/año), alcanzar el 25% de cobertura requeriría aproximadamente 100 años. La brecha entre la trayectoria natural y el objetivo de política para 2027 es de 4,22 puntos porcentuales; para 2029, de 24,14 pp. Sin intervención, esperar un siglo para resolver una crisis que afecta a 5,1 millones de personas es inaceptable desde cualquier perspectiva de política pública.

Año	Proyección sin intervención (%)	Meta de intervención (%)	Brecha (pp)
2026	0,74	-	-
2027	0,78	5,0	4,22
2028	0,82	15,0	14,18
2029	0,86	25,0	24,14
2035	1,10	25,0+	23,90

Tabla 5. Proyección de cobertura ARL a ritmo actual (+0,04 pp/año) vs. objetivos de intervención. Fuente: cálculos propios basados en GEIH 2022–2026.

3.3. Propuesta

3.3.1. Intervención diferenciada por modalidad ocupacional

La propuesta de intervención se estructura en tres componentes articulados. Primero, definir modalidades de afiliación diferenciadas según tipo de ocupación -empleado rural, trabajador independiente rural, doméstico rural-, cada una con requisitos simplificados y adaptados al contexto ocupacional específico. Segundo, extender y adaptar al contexto rural los mecanismos de afiliación simplificada que ya operan en el marco del Decreto 721 de 2013 -para trabajadores domésticos- y del Decreto 1563 de 2016 -que habilitó la afiliación voluntaria al SGRL para trabajadores independientes-, como modelos con infraestructura operativa existente que demostraron viabilidad en poblaciones fuera del régimen general. El límite del Decreto 1563/2016 -que exige ingreso base de cotización mínimo de un SMMLV, lo que excluye a la mayoría de los trabajadores rurales independientes- es precisamente el vacío normativo que la propuesta busca corregir mediante un mecanismo de afiliación con base variable y subsidio declinante. Tercero, integrar con los sistemas ARL vigentes sin crear nueva institucionalidad burocrática.

Para los 3,1 millones de trabajadores independientes rurales, se requiere un mecanismo de afiliación voluntaria con subsidio inicial declinante: 100% en el primer año, 75% en el segundo, 50% en el tercero. La cotización debe tener banda flexible según ingresos estimados, con opción de pago anual concentrado en temporada agrícola alta (enero–marzo) para alinear con los ciclos de ingresos. Para los empleados rurales sin protección, la solución es afiliación obligatoria por empleador complementada con subsidios focalizados en empleadores pequeños (0–10 empleados) que declinan según el tamaño empresarial. Para los domésticos rurales, se requiere operacionalizar efectivamente la regulación existente, expandiendo plataformas a municipios rurales dispersos.

Las metas vinculantes de seguimiento son: 5% de cobertura en 2027, 15% en 2028 y 25% en 2029, con reporte trimestral por región y modalidad, y ajuste automático de subsidios o mecanismos si el desempeño es bajo.

3.3.2. Viabilidad técnica y política

La viabilidad técnica es alta. Los Decretos 721/2013 y 1563/2016 demostraron que mecanismos de afiliación diferenciada para poblaciones fuera del régimen general son operables a través de la PILA sin crear nueva institucionalidad. La infraestructura del MinTrabajo -con presencia en 44 municipios y capacidad de procesamiento PILA existente- requiere expansión territorial, no rediseño. El presupuesto estimado es de \$96 mil millones en cinco años -equivalente al 0,037% del presupuesto nacional- financiable dentro del gasto existente sin requerir presupuesto extraordinario.

La viabilidad política es moderada-alta. La formalización laboral es prioridad explícita en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que alinea automáticamente la propuesta con la dirección política del gobierno. El cronograma de implementación es: mes 1, presentación al Ministerio del Trabajo; meses 2–3, capacitación de actores clave; meses 4–6, piloto en tres regiones (Cauca, Meta, Bolívar); meses 7–12, operación nacional. La propuesta puede articularse con los desarrollos del proyecto VISIBLE-HEAT sobre trabajadores agrícolas en condiciones de calor extremo, y con la agenda de empleos verdes del numeral 9 que identifica en el sector rural y agrícola uno de los principales focos de transición laboral.

4. Trabajo de cuidado

4.1. El cuidado como pilar estructural de la sociedad

El cuidado constituye una de las funciones más esenciales para la sostenibilidad de la vida y el funcionamiento de la sociedad. Sin embargo, durante décadas ha permanecido invisibilizado, relegado al ámbito privado y asumido de manera desproporcionada por las mujeres, sin reconocimiento económico, jurídico ni institucional. Esta omisión no solo ha generado profundas desigualdades de género, sino que ha limitado la capacidad de millones de personas para ejercer plenamente sus derechos.

Hoy existe un consenso creciente en que el cuidado no es únicamente una actividad doméstica, sino un pilar estructural del desarrollo social y económico. Sin cuidado, no hay reproducción de la fuerza de trabajo, no hay cohesión social y no hay garantía efectiva de derechos fundamentales como la salud, la educación o la seguridad social. En este sentido, el cuidado no solo sostiene la vida individual, sino que soporta el funcionamiento del Estado y del sistema productivo en su conjunto.

Desde esta perspectiva, el cuidado ha transitado de ser un asunto privado a consolidarse como un problema público central, que exige la intervención del Estado y la adopción de políticas integrales. Este cambio implica reconocer que las tareas de cuidado no pueden seguir siendo absorbidas exclusivamente por los hogares y, dentro de ellos, por las mujeres, sino que deben distribuirse de manera corresponsable entre Estado, mercado y sociedad. En este marco, el cuidado comprende el conjunto de actividades necesarias para garantizar el bienestar físico y emocional de las personas -incluyendo tareas de atención directa, apoyo doméstico y disponibilidad permanente-, conforme a la definición adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-447 de 2023 y a las clasificaciones operativas de las Encuestas de Uso del Tiempo del DANE.

4.2. Datos

4.2.1. El cuidado como problema público

El tránsito del cuidado de la esfera privada a la pública responde a tres desarrollos concretos. En primer lugar, el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado como parte de la economía, medido a través de las Encuestas de Uso del Tiempo y las cuentas satélite del DANE. En segundo lugar, la evidencia de que su distribución desigual genera brechas estructurales en el mercado laboral, particularmente en la participación y permanencia de las mujeres (OIT, 2018; CEPAL, 2022). En tercer lugar, la consolidación del principio de corresponsabilidad, según el cual el cuidado debe ser asumido de manera compartida entre Estado, mercado y hogares, superando el modelo familista. En este sentido, el cuidado se configura hoy como un problema público central, en la medida en que afecta directamente la productividad, la equidad y la sostenibilidad del sistema de protección social.

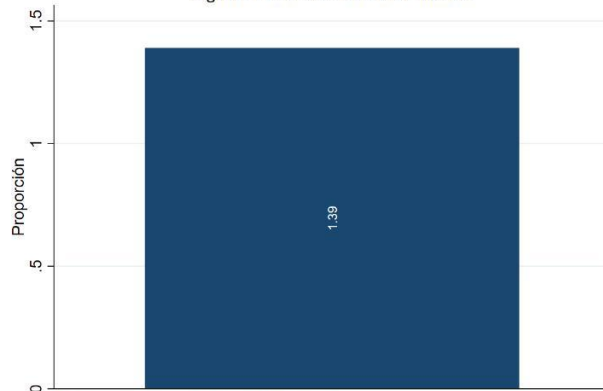
4.2.2. Diagnóstico: el cuidado no remunerado en Colombia

Colombia presenta una alta concentración del trabajo de cuidado no remunerado en las mujeres. De acuerdo con el DANE, estas dedican más del doble de tiempo que los hombres a estas actividades, lo que impacta su participación laboral, ingresos y acceso a protección social. A ello se suman factores estructurales que incrementan la demanda de cuidados: el envejecimiento poblacional, la reducción de la tasa de natalidad y las secuelas del conflicto armado, que han trasladado cargas adicionales a los hogares, especialmente a las mujeres.

Las siguientes tres figuras contextualizan la situación de ingresos del mercado laboral colombiano como marco de referencia para entender la posición estructural del trabajo doméstico remunerado. La Figura 12 muestra que el ingreso laboral promedio cayó de 1,39 a 1,31 salarios mínimos entre 2013 y 2025 - un deterioro real que afecta desproporcionadamente a las ocupaciones de menores ingresos, entre ellas el trabajo doméstico. La Figura 13 confirma que la brecha entre formales e informales se mantiene en una proporción de casi 1 a 3 (2,01 vs. 0,78 SMMLV en 2025), lo que ilustra la penalización de ingresos asociada a la informalidad que caracteriza al sector. La Figura 14 muestra que el 46% de los ocupados gana menos de 1 SMMLV y el 11% exactamente 1 SMMLV - es decir, el 57% del total de ocupados se concentra en los dos tramos más bajos de la distribución, y ese porcentaje se ha mantenido prácticamente estable en doce años, reflejando la rigidez estructural de la distribución de ingresos.

Figure 31: 13 Barsal_prom_all

Ingreso laboral en salarios mínimos



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 32: 23 Barsal_prom_all

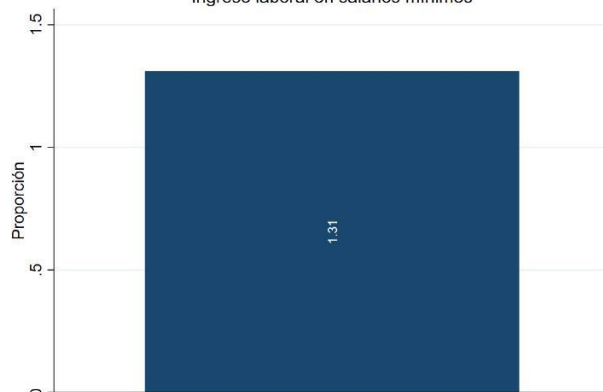
Ingreso laboral en salarios mínimos



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 33: 25 Barsal_prom_all

Ingreso laboral en salarios mínimos



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figura 12. Ingreso laboral promedio en salarios mínimos (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar.

La Figura 12 muestra la evolución del ingreso laboral promedio en salarios mínimos entre 2013 y 2025. El dato central es un deterioro real: el ingreso promedio bajó de 1,39 a 1,31 SMMLV en doce años. Lejos de ser un avance, este retroceso indica que el mercado laboral colombiano creció en número de ocupados formales pero no mejoró su remuneración real promedio. Para el trabajo de cuidado —donde los ingresos están estructuralmente por debajo del promedio general— esta tendencia descendente agrava una situación ya precaria.



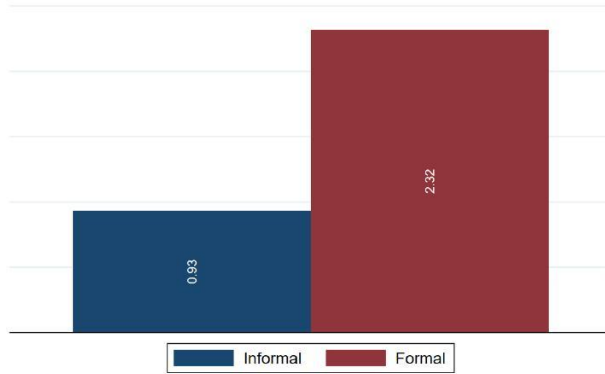
Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana

Observatorio
fiscal
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



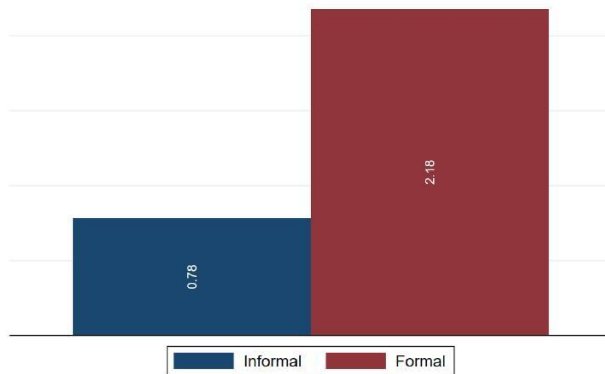
CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

Figure 34: 13 Barsal_prom_work_status_all_all
Ingreso laboral en salarios mínimos por tipo de trabajo



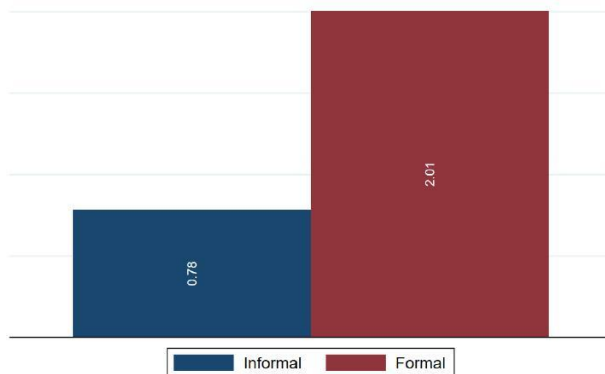
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 35: 23 Barsal_prom_work_status_all_all
Ingreso laboral en salarios mínimos por tipo de trabajo



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 36: 25 Barsal_prom_work_status_all_all
Ingreso laboral en salarios mínimos por tipo de trabajo

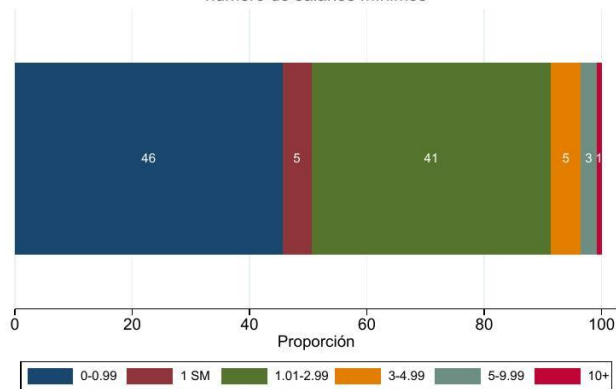


Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

*Figura 13. Ingreso laboral promedio por tipo de trabajo (formal/informal) (2013, 2023, 2025).
Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar.*

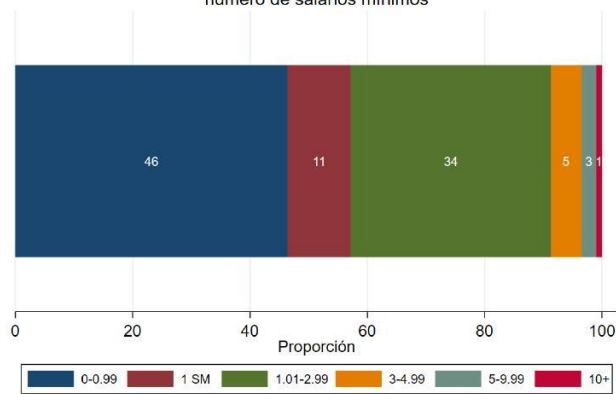
La Figura 13 desagrega el ingreso promedio por tipo de trabajo. La brecha entre empleo formal (2,01 SMMLV en 2025) e informal (0,78 SMMLV) se mantiene en una proporción de casi 1 a 3, sin reducción significativa en el período. Para las trabajadoras domésticas —cuyo empleo es mayoritariamente informal— esto confirma que su remuneración promedio se ubica en el tramo más bajo de la distribución y que la formalización no es solo un asunto de acceso a protección social sino de acceso a un nivel de ingresos cualitativamente distinto.

Figure 40: 13 Hbar_sal_group_all
 número de salarios mínimos



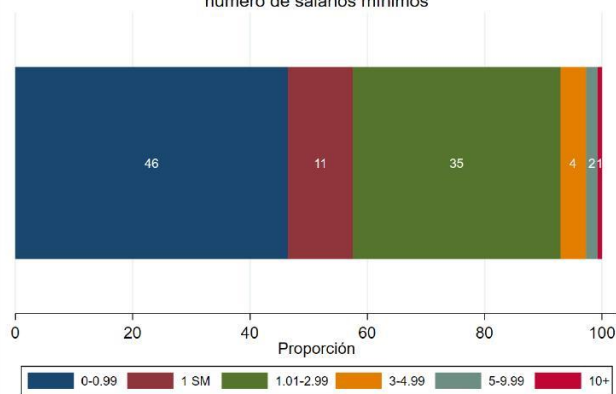
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad

Figure 41: 23 Hbar_sal_group_all
 número de salarios mínimos



Fuentes: cálculos basados en GEIH.

Figure 42: 25 Hbar_sal_group_all
 número de salarios mínimos



Fuentes: cálculos basados en GEIH.

Figura 14. Distribución por número de salarios mínimos (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La magnitud de este fenómeno puede dimensionarse a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Entre 2020 y 2025, la población dedicada a oficios del hogar sin remuneración se ha mantenido de manera persistente en torno a los 8 millones de personas, con variaciones asociadas a choques económicos y dinámicas del mercado laboral, pero sin que su estructura de fondo se modifique.

La pandemia de 2020 evidenció con especial crudeza la fragilidad de este equilibrio. En el primer trimestre de ese año había 7,1 millones de personas en esta condición; para el segundo trimestre, la cifra ascendió a un máximo de 8,9 millones, reflejando la salida masiva de personas -principalmente mujeres- del mercado laboral hacia actividades de cuidado no remunerado. Durante 2021, el promedio se mantuvo en 8,8 millones, de los cuales 7,7 millones eran mujeres (86%), lo que evidencia la persistencia del efecto pandemia sobre la distribución del trabajo de cuidado. A partir de 2022, las cifras se estabilizaron: 8 millones ese año, 7,8 millones en 2023, 8 millones nuevamente en 2024, y 7,9 millones en 2025.

La desagregación por sexo permite dimensionar con claridad la desigualdad en la distribución de estas actividades. A lo largo de todo el periodo, las mujeres representan de manera consistente entre el 85% y el 88% de las personas dedicadas a los oficios del hogar. En 2020, por ejemplo, mientras 7,1 millones de mujeres se encontraban en esta condición, los hombres eran apenas 833.000. Esta brecha se mantuvo prácticamente inalterada en los años posteriores.

En términos absolutos, cerca de 7 millones de mujeres en Colombia están fuera del mercado laboral realizando trabajo de cuidado no remunerado, sin acceso a ingresos propios ni mecanismos de protección social contributiva. Esta situación constituye uno de los principales determinantes de la baja participación laboral femenina y de las brechas en acceso a pensión, y confirma que el trabajo de cuidado no remunerado no es un fenómeno transitorio, sino una estructura permanente del funcionamiento económico y social del país.

Figure 13: 13 Hbar_main_act.y_adu.gr.Sexes

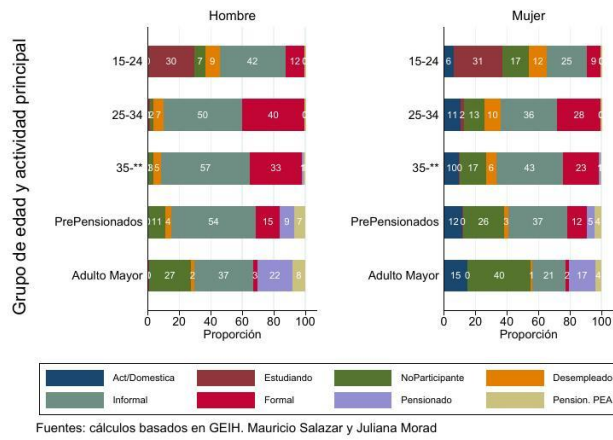


Figure 14: 23 Hbar_main_act.y_adu.gr.Sexes

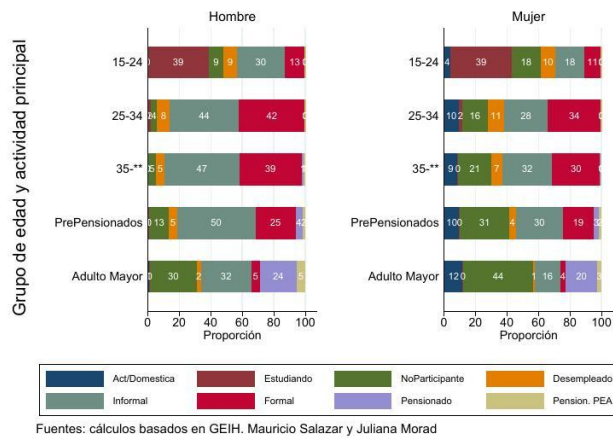


Figure 15: 25 Hbar_main_act.y_adu.gr.Sexes

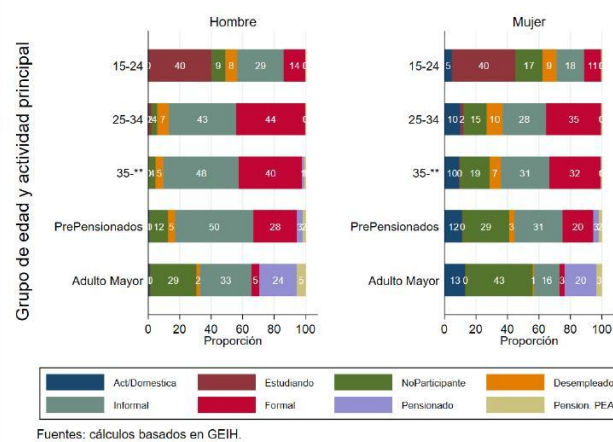
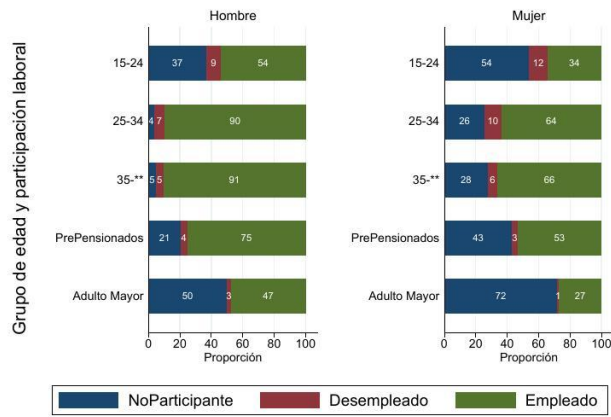


Figura 15. Grupo de edad y actividad principal por sexo (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

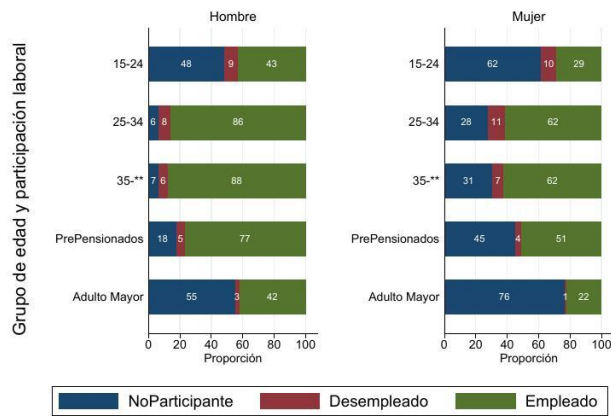
La Figura 15 combina grupo de edad y actividad principal desagregada por sexo. El patrón más relevante para el análisis del trabajo de cuidado es la diferencia en la trayectoria de actividad por edad entre hombres y mujeres: mientras los hombres mantienen tasas de ocupación relativamente altas hasta los 60 años, las mujeres presentan salidas del mercado laboral más tempranas y más frecuentes en los grupos de edad media (30-49 años), coincidentes con los picos de demanda de cuidado en el hogar. Esta figura es evidencia directa de cómo el trabajo de cuidado no remunerado interrumpe y limita las trayectorias laborales femeninas.

Figure 16: 13 Hbar_labor_status.y_adu_gr_Sexes



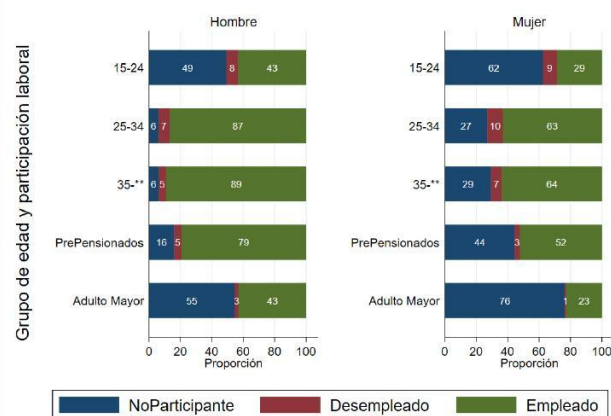
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad

Figure 17: 23 Hbar_labor_status.y_adu_gr_Sexes



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad

Figure 18: 25 Hbar_labor_status.y_adu_gr_Sexes



Fuentes: cálculos basados en GEIH.

Figura 16. Grupo de edad y participación laboral por sexo (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La Figura 16 muestra la tasa de participación laboral por grupo de edad y sexo en los tres años de corte. La brecha entre hombres y mujeres es pronunciada en todos los grupos de edad y se amplía en los grupos de 25 a 44 años, que corresponden a los años de mayor intensidad del trabajo de cuidado no remunerado —crianza de hijos, cuidado de adultos mayores—. Aunque la participación femenina creció entre 2013 y 2025, la distancia con la masculina se redujo solo marginalmente. Esta figura es el sustento empírico más directo para las propuestas de reconocimiento pensional del trabajo de cuidado y de fortalecimiento de los sistemas de apoyo que permitan a las mujeres participar en el mercado laboral sin sacrificar el cuidado.

4.2.3. El trabajo doméstico remunerado: un segmento crítico de la economía del cuidado

El trabajo doméstico remunerado constituye una de las expresiones más visibles de la economía del cuidado y, a la vez, uno de sus segmentos más desprotegidos. En Colombia, esta actividad ha sido históricamente feminizada, invisibilizada y excluida de los mecanismos plenos de protección laboral y social. A pesar de su función estructural en el sostenimiento de los hogares y en la reproducción de la vida cotidiana, las personas que lo ejercen enfrentan condiciones de precariedad persistentes: altos niveles de informalidad, bajos ingresos, escasa cobertura de riesgos laborales y baja afiliación a sistemas pensionales.

El marco normativo ha avanzado parcialmente. La Ley 1595 de 2012, mediante la cual se aprobó el Convenio 189 de la OIT, estableció estándares mínimos en materia de jornada, descanso y seguridad social. Sin embargo, su implementación efectiva ha sido insuficiente, en particular frente a los retos de inspección y denuncia que persisten en un sector caracterizado por su dispersión territorial y su operación en el ámbito privado del hogar. Las Leyes 2381 de 2024 y 2466 de 2025 han introducido disposiciones adicionales relevantes, aunque su alcance en relación con el trabajo doméstico remunerado sigue siendo fragmentario.

Magnitud y feminización

En términos de participación, el trabajo doméstico representa una proporción estable pero significativa del empleo femenino. En 2020, había 447.535 mujeres empleadas domésticas, lo que equivalía al 6,1% del total de mujeres ocupadas. Esta proporción se mantiene relativamente constante en el tiempo, alcanzando 651.184 mujeres en 2025, equivalente al 6,6% del empleo femenino. En términos absolutos, esto implica un aumento de más de 200.000 trabajadoras en cinco años, en línea con la recuperación del empleo tras la pandemia.

La participación masculina en el sector es marginal: en 2025, solo 58.871 hombres se desempeñaban como trabajadores domésticos, representando apenas el 0,4% del empleo masculino. Esta diferencia evidencia una segmentación ocupacional extrema que convierte al trabajo doméstico remunerado en una ocupación casi exclusivamente femenina, con las implicaciones que ello conlleva para el análisis de las brechas de género en el mercado laboral.

Informalidad persistente

El rasgo más crítico del sector es su nivel de informalidad. En 2020, el 89% de las trabajadoras domésticas se encontraba en condición informal (397.578 de 447.535). Aunque se observa una

reducción gradual, en 2025 la informalidad continúa afectando al 80% de las trabajadoras (520.978 de 651.184). En el acumulado 2020–2025, el 83% del empleo doméstico ha sido informal, lo que equivale a más de 2,8 millones de ocupaciones desarrolladas sin acceso pleno a seguridad social.

Si bien hay avances -la formalidad pasó del 11% en 2020 al 20% en 2025, y el número de trabajadoras formales creció de 49.957 a 130.206-, estos son insuficientes frente a la magnitud del problema. El trabajo doméstico sigue operando como un segmento estructuralmente precarizado del mercado laboral, con implicaciones directas sobre la cobertura pensional y de riesgos laborales.

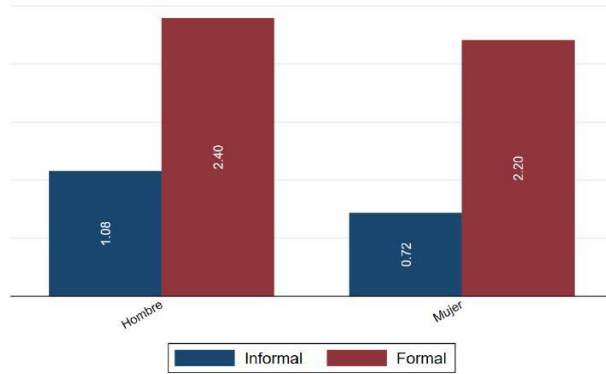
Concentración en ingresos bajos

El análisis por rangos de ingreso confirma la baja remuneración estructural del sector. En 2025, el 84% de las trabajadoras domésticas percibe ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo legal vigente (SMLV), mientras que solo el 16% se ubica en el rango de uno a tres SMLV. Los niveles superiores son prácticamente inexistentes. En el acumulado del periodo, el 78% de las trabajadoras se concentra en el rango de hasta un SMLV y menos del 1% supera los tres SMLV.

Esto implica que más de 2,1 millones de trabajadoras domésticas en el periodo percibieron ingresos de subsistencia, lo que refuerza la evidencia de subvaloración económica del trabajo de cuidado y la imposibilidad práctica de acumular ahorros pensionales suficientes bajo el sistema contributivo vigente.

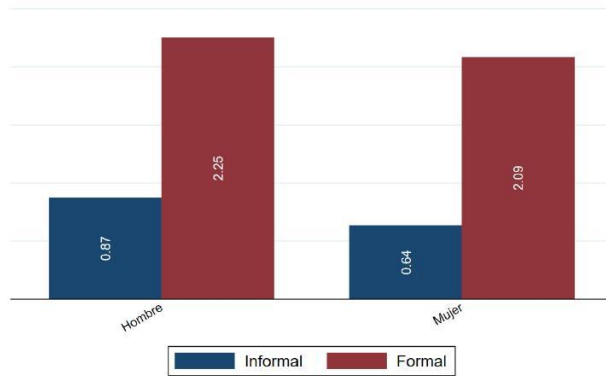
La Figura 17 amplía este análisis desagregando el ingreso laboral por género y tipo de trabajo en los tres años de corte. Los datos revelan una doble penalización para las mujeres: en el empleo informal, las mujeres ganan 0,72 SMMLV frente a 1,08 de los hombres en 2013, brecha que persiste en 2025 con 0,64 vs. 0,87 SMMLV. En el empleo formal la brecha es menor pero no desaparece: 2,20 SMMLV para mujeres vs. 2,05 para hombres en 2025. Lo más preocupante es la tendencia: el ingreso informal femenino cayó de 0,72 a 0,64 SMMLV entre 2013 y 2025 - el único segmento que retrocedió. Este deterioro afecta directamente al trabajo doméstico remunerado, cuya población es mayoritariamente femenina e informal.

Figure 37: 13 Barsal_prom_work_status_sex_allall
 Ingreso laboral en salarios mínimos por género y tipo de trabajo



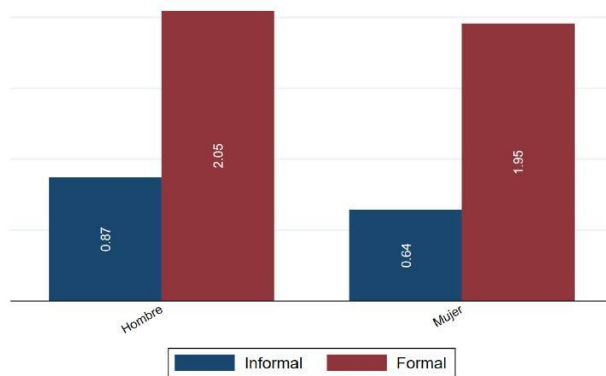
Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 38: 23 Barsal_prom_work_status_sex_allall
 Ingreso laboral en salarios mínimos por género y tipo de trabajo



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figure 39: 25 Barsal_prom_work_status_sex_allall
 Ingreso laboral en salarios mínimos por género y tipo de trabajo



Fuentes: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar

Figura 17. Ingreso laboral promedio por género y tipo de trabajo (2013, 2023, 2025). Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar.

La Figura 18 completa el diagnóstico de ingresos mostrando la distribución por tramos salariales desagregada por género en los tres años de corte. El hallazgo central es que la brecha de género en la concentración de ingresos bajos es persistente y no se reduce en doce años: en 2025, el 48% de las mujeres ocupadas gana menos de 1 SMMLV frente al 45% de los hombres, y esa diferencia se ha mantenido estable desde 2013. En el extremo superior, los hombres tienen el doble de representación en los tramos de 3 SMMLV en adelante. Esta distribución confirma que la feminización de la pobreza laboral no es un fenómeno residual sino estructural: las mujeres están sobrerrepresentadas en los empleos de menores ingresos y subrepresentadas en los de mayores, y esa distribución no ha mejorado en el período analizado. Para el trabajo doméstico remunerado, donde el 84% de las trabajadoras gana hasta 1 SMMLV, la Figura 18 muestra que el sector no es una anomalía sino la expresión más concentrada de un patrón que atraviesa todo el mercado laboral femenino.



Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana

Observatorio
fiscal
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



CEJ®
Corporación
Excelencia en la Justicia

Figure 43: 13 Hbar.sal_group_sexall

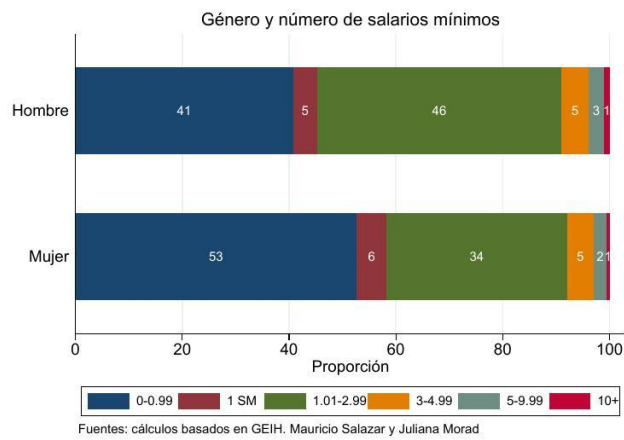


Figure 44: 23 Hbar.sal_group_sexall

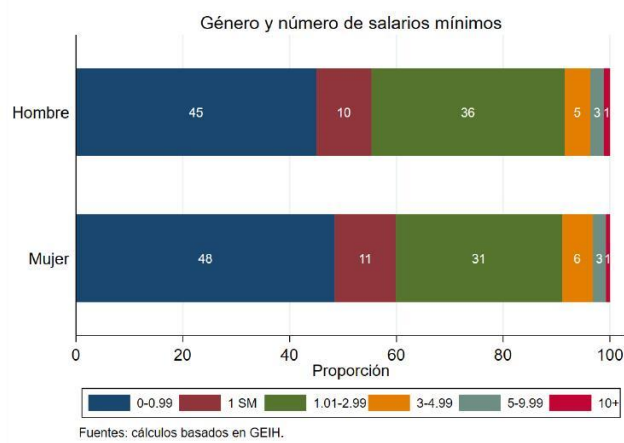


Figure 45: 25 Hbar.sal_group_sexall

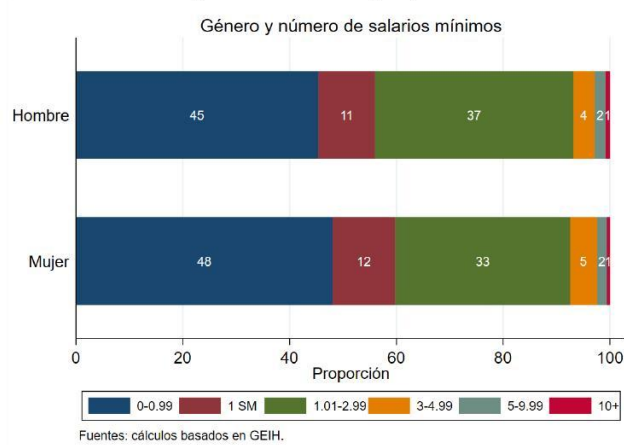


Figura 18. Distribución por número de salarios mínimos, por género (2013, 2023, 2025).
Fuente: cálculos basados en GEIH. Mauricio Salazar y Juliana Morad.

Envejecimiento del sector y vulnerabilidad en la vejez

El sector muestra un proceso de envejecimiento progresivo con implicaciones directas sobre la protección social. Los grupos de 35 a 54 años concentran más del 50% del empleo doméstico informal (25% en el rango 35–44 y 26% en el de 45–54, en el acumulado). Sin embargo, los grupos mayores presentan el crecimiento más significativo: el segmento de 55 a 64 años pasó de representar el 14% en 2020 al 19% en 2025, y el de 65 años o más aumentó del 4% al 7%. En términos absolutos, las trabajadoras mayores de 55 años superan las 130.000 personas en 2025 dentro del segmento informal.

La jornada laboral también se reduce progresivamente con la edad, lo que agrava la vulnerabilidad económica de las trabajadoras mayores:

Grupo de edad	Horas semanales promedio
19–28 años	28,1 horas
29–38 años	25,8 horas
49–60 años	22,6 horas
Mayores de 60 años	18,0 horas

Fuente: Elaboración Johanna Gómez Castro GEIH 2025

Este envejecimiento refleja trayectorias laborales precarias y discontinuas, en las que las mujeres permanecen en ocupaciones de baja calidad en edades avanzadas sin acumulación suficiente de derechos pensionales. La reducción de la intensidad laboral combinada con bajos ingresos hace prácticamente inviable la construcción de un ahorro pensional mínimo.

Lectura estructural para la política pública

El trabajo doméstico remunerado en Colombia combina cuatro rasgos estructurales que configuran un patrón de desigualdad acumulativa: altísima feminización (más del 90% de las personas ocupadas son mujeres), informalidad persistente (ocho de cada diez trabajadoras en 2025), concentración en ingresos bajos (más del 80% ganando hasta un salario mínimo) y envejecimiento laboral sin protección en la vejez. Estos elementos no operan de manera aislada, sino que se refuerzan mutuamente y generan brechas acumulativas a lo largo del ciclo de vida.

Los vacíos de política se ubican en dos dimensiones. La primera es la de las condiciones laborales: a pesar de los avances normativos del Convenio 189 de la OIT y de las disposiciones recientes de la Ley 2466 de 2025, los mecanismos de inspección laboral siguen siendo insuficientes para un sector que opera en el ámbito privado del hogar, con relaciones de trabajo caracterizadas por asimetrías de poder y difícil acceso a los canales institucionales de denuncia. La segunda dimensión es la de la protección social: los bajos ingresos y la informalidad impiden la afiliación efectiva al sistema pensional y de riesgos laborales, generando una deuda social que se hace visible principalmente en la vejez.

Un punto de intervención especialmente relevante es la articulación entre las condiciones laborales del trabajo doméstico y el acceso a derechos pensionales. Las trabajadoras con ingresos inferiores a un SMLV enfrentan barreras estructurales para cotizar al sistema contributivo, lo que plantea la necesidad de diseñar mecanismos de subsidio o cotización complementaria que reconozcan las particularidades de este segmento.

4.3. Análisis

4.3.1. *El cuidado como derecho*

El reconocimiento del cuidado como derecho ha sido desarrollado principalmente por la Corte Constitucional. A partir de la Sentencia T-447 de 2023, este tribunal definió el cuidado como un derecho inherente a todas las personas y lo vinculó con la dignidad humana y la igualdad, estableciendo que comprende al menos tres dimensiones: el derecho a cuidar, el derecho a ser cuidado y el derecho al autocuidado, criterio reiterado en la Sentencia T-011 de 2025. Este enfoque permite ubicar el cuidado no solo como una actividad, sino como una condición necesaria para el ejercicio de otros derechos, en particular la igualdad, el trabajo y la seguridad social.

Posteriormente, en la Sentencia T-583 de 2023, la Corte señaló que se trata de un derecho en construcción, mientras que en la Sentencia C-400 de 2024 estableció obligaciones estatales concretas: la creación y fortalecimiento de sistemas de cuidado, la implementación de políticas de conciliación entre vida laboral y familiar, y la provisión de servicios, infraestructura y apoyos para personas cuidadoras.

No obstante, este desarrollo ha sido en su mayoría jurisprudencial, lo que genera un rezago frente al desarrollo legislativo. Actualmente no existe una ley que regule integralmente el derecho al cuidado, ni está consagrado de forma expresa en la Constitución Política. Si bien ya es un derecho justiciable, la falta de desarrollo legislativo limita su consolidación estructural y lo mantiene dependiente de decisiones caso a caso.

4.3.2. *Avances normativos recientes*

En paralelo al desarrollo jurisprudencial, se han adoptado medidas normativas relevantes que configuran un marco institucional en construcción:

Ley 2381 de 2024 (reforma pensional): incorpora una referencia expresa al cuidado y permite el acceso de personas cuidadoras sin ingresos a mecanismos como la renta básica solidaria (art. 17, párrafo 6).

Ley 2466 de 2025 (reforma laboral): introduce disposiciones sobre jornada flexible para personas cuidadoras (arts. 46–47) y medidas de empleabilidad con enfoque de cuidado.

Ley 2456 de 2025: crea el Fondo Nacional de Cuidado para personas con discapacidad y sus cuidadoras.

CONPES 4143 de 2025: establece la Política Nacional de Cuidado como instrumento de coordinación interinstitucional.

Estos avances evidencian un proceso de incorporación progresiva del cuidado en el ordenamiento jurídico colombiano, aunque con fragmentación y debilidades en su implementación.

4.4. Propuesta

Las tres opciones que siguen comparten el mismo fundamento: el reconocimiento constitucional del trabajo de cuidado no remunerado como aportación social con valor económico equivalente a la cotización formal, establecido en la Sentencia C-197 de 2023 de la Corte Constitucional. Lo que las diferencia es su anclaje normativo y su grado de autonomía frente a la suerte judicial de la Ley 2381 de 2024. La primera ancla el reconocimiento en los BEPS, un mecanismo vigente y constitucional que no depende de ninguna reforma en curso. La segunda crea un derecho autónomo con financiamiento propio, inmune a cualquier contingencia pensional. La tercera preserva la ambición de la Ley 2381 pero incorpora una cláusula de subsidiariedad que garantiza efectos jurídicos concretos si esa ley cae. Las tres son técnicamente viables; la elección entre ellas depende del horizonte político disponible y del nivel de exposición que el Observatorio esté dispuesto a asumir frente al debate pensional en curso.

Opción 1 - Ancla en los BEPS: reconocimiento de semanas con acceso al sistema vigente

La presente propuesta tiene por objeto establecer el reconocimiento de trescientas (300) semanas de cotización al Sistema General de Pensiones -equivalentes a aproximadamente seis (6) años de aportes- a favor de las mujeres que cumplan las siguientes condiciones: no hayan cotizado nunca al Sistema General de Pensiones; acrediten haber realizado trabajo de cuidado no remunerado por un período mínimo de diez (10) años, continuos o discontinuos; y demuestren que dicho cuidado se prestó a personas en situación de dependencia: menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad o con enfermedades crónicas o degenerativas.

El reconocimiento de estas semanas habilitará a las beneficiarias para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) administrados por Colpensiones, con un subsidio estatal complementario equivalente al 20% del valor acumulado, que se suma al ahorro voluntario de la beneficiaria para constituir una renta vitalicia proporcional. Esta opción no depende de la Ley 2381 de 2024 ni de ninguna reforma pensional en curso: los BEPS son un mecanismo constitucional vigente, con vocación de permanencia, y el subsidio complementario puede reglamentarse por decreto ejecutivo. El fundamento constitucional es la Sentencia C-197 de 2023 de la Corte Constitucional, que reconoce el trabajo de cuidado no remunerado como aportación social con valor económico y jurídico equivalente a la cotización formal, y establece el deber del Estado de compensar estructuralmente esa contribución.

Opción 2 - Derecho autónomo: prestación periódica de vejez para cuidadoras

La presente propuesta tiene por objeto crear una prestación periódica autónoma de vejez para mujeres cuidadoras -independiente del Sistema General de Pensiones y de cualquier reforma pensional en curso- que reconozca el trabajo de cuidado no remunerado como aportación social con valor económico y jurídico equivalente a la cotización formal, conforme a la Sentencia C-197 de 2023 de la Corte Constitucional.

Son beneficiarias las mujeres que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones: no hayan cotizado nunca al Sistema General de Pensiones; acrediten haber realizado trabajo de

cuidado no remunerado por un período mínimo de diez (10) años, continuos o discontinuos; y demuestren que dicho cuidado se prestó a personas en situación de dependencia: menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad o con enfermedades crónicas o degenerativas.

La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual vitalicia equivalente al 80% del valor de Colombia Mayor vigente, incrementada en un 10% adicional por cada cinco años de cuidado acreditado que superen el mínimo de diez. Se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación mediante una línea presupuestal específica en el Ministerio del Trabajo, con cargo parcial al Fondo de Solidaridad Pensional. La prestación es inembargable, no es susceptible de descuento y se reconoce mediante acto administrativo del Ministerio del Trabajo, con recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Al ser un derecho autónomo creado por ley propia, no depende de la suerte constitucional de la Ley 2381 de 2024 ni de ninguna otra reforma pensional, y puede tramitarse como proyecto de ley independiente con respaldo político transversal dado que el fundamento -la C-197 de 2023- es vinculante para todas las ramas del poder público.

Opción 3 - Doble ancla: preferencia por la 2381 con cláusula de subsidiariedad

La presente propuesta tiene por objeto establecer el reconocimiento de trescientas (300) semanas de cotización al Sistema General de Pensiones a favor de las mujeres que cumplan las siguientes condiciones: no hayan cotizado nunca al Sistema General de Pensiones; acrediten haber realizado trabajo de cuidado no remunerado por un período mínimo de diez (10) años, continuos o discontinuos; y demuestren que dicho cuidado se prestó a personas en situación de dependencia: menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad o con enfermedades crónicas o degenerativas. El marco normativo de referencia es la Sentencia C-197 de 2023 de la Corte Constitucional.

El destino preferente de las semanas reconocidas es el Pilar Semicontributivo del Sistema de Pilares creado por la Ley 2381 de 2024, que habilitará a las beneficiarias para acceder a una renta vitalicia como mecanismo de protección en la vejez. Sin embargo, dado que la Ley 2381 de 2024 es objeto de control de constitucionalidad y su vigencia es incierta, la presente propuesta incorpora una cláusula de subsidiariedad: en caso de que la Ley 2381 sea declarada inconstitucional total o parcialmente en los apartes que afecten el Pilar Semicontributivo, las trescientas (300) semanas reconocidas se redirigirán automáticamente, sin necesidad de nueva actuación administrativa, a cualquiera de los siguientes mecanismos alternativos según lo defina el reglamento: (i) su contabilización como semanas cotizadas al Régimen de Prima Media de Colpensiones, habilitando el acceso a pensión bajo ese régimen cuando la beneficiaria complete los requisitos; (ii) su conversión en un saldo equivalente en la cuenta individual de BEPS de la beneficiaria, con el subsidio estatal complementario del 20% sobre el valor acumulado; o (iii) su reconocimiento como criterio de priorización para acceder a Colombia Mayor con un monto diferenciado para cuidadoras, superior al subsidio ordinario. La cláusula de subsidiariedad garantiza que el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado produzca efectos jurídicos concretos independientemente del destino judicial de cualquier reforma pensional, y que la inversión legislativa en esta propuesta no quede suspendida por la contingencia constitucional de un instrumento normativo ajeno a ella.

4.4.2. Propuesta 2: fortalecimiento de las condiciones laborales del trabajo doméstico remunerado

Se propone el fortalecimiento de las condiciones laborales del trabajo doméstico remunerado mediante dos líneas de acción articuladas. La primera es la actualización y fortalecimiento de los mecanismos de inspección y denuncia laboral, con énfasis en el trabajo doméstico. Esto implica el diseño de protocolos específicos de inspección que reconozcan las particularidades del sector -en particular, su operación en el ámbito privado del hogar- y la habilitación de canales accesibles y seguros de denuncia para trabajadoras en situación de vulnerabilidad.

La segunda línea es la ampliación efectiva de la cobertura en riesgos laborales y pensión para las trabajadoras domésticas con ingresos inferiores al salario mínimo, mediante el diseño de mecanismos de cotización subsidiada o complementaria que eliminen las barreras de acceso al sistema contributivo derivadas de la baja remuneración estructural del sector, junto con la creación de incentivos para la formalización dirigidos al hogar empleador, en reconocimiento de su limitada capacidad económica para asumir el costo pleno de una contratación formal.

4.4.3. Propuesta 3: incentivo fiscal para la formalización del trabajo doméstico

Se propone la creación de un incentivo en el impuesto sobre la renta para personas naturales que formalicen a trabajadoras y trabajadores domésticos, con el objetivo de reducir las barreras económicas a la formalización, ampliar la cobertura de protección social y reconocer el valor económico del trabajo de cuidado.

El mecanismo consistiría en permitir que las personas naturales empleadoras puedan deducir de su base gravable el 100% de los aportes a seguridad social (salud, pensión y riesgos laborales) efectivamente pagados por su trabajador(a) doméstico(a) durante el año gravable, siempre que se demuestre la vinculación formal mediante contrato laboral y el pago de la planilla PILA. Este beneficio estaría condicionado al cumplimiento integral de las obligaciones laborales, lo que lo convierte no solo en un alivio tributario, sino en un instrumento directo de formalización.

4.4.4. Reglamentación del registro del contrato de trabajo doméstico (art. 33, Ley 2466 de 2025).

El artículo 33 de la Ley 2466 de 2025 ordena la formalización del trabajo doméstico mediante contrato escrito y su registro en la PILA. El MinTIC debe desarrollar en doce meses los lineamientos para el sistema de información de dicho registro, conforme a la política de Gobierno Digital y en articulación con la reglamentación de MinSalud. La Mesa de Seguimiento del Convenio 189 de la OIT debe contar con participación efectiva de organizaciones de trabajadoras domésticas - no solo de empleadores ni de gremios.

Este mandato es la contracara normativa de las tres propuestas anteriores: los incentivos fiscales, los mecanismos de cotización proporcional y el fortalecimiento de condiciones laborales solo producen efectos si existe un sistema de información que permita identificar a las trabajadoras domésticas, verificar su vinculación y hacer seguimiento a los contratos. Sin registro, no hay inspección posible, no hay estadística confiable y no hay política pública efectiva. La reglamentación del artículo 33 debe articularse con la PILA para que el registro del contrato active automáticamente las obligaciones de afiliación a seguridad social, ARL y

caja de compensación, eliminando la fragmentación actual entre la firma del contrato y el cumplimiento de las obligaciones parafiscales. El sistema debe ser interoperable con RUAF y con los registros del DANE, sin crear plataformas paralelas, y debe garantizar la reserva de datos personales de las trabajadoras conforme a la Ley 1581 de 2012.

La propuesta concreta es que el MinTrabajo, el MinTIC y MinSalud expidan conjuntamente la reglamentación del artículo 33 en el plazo previsto por la ley, incluyendo: (i) el formulario estandarizado de contrato de trabajo doméstico con campos que activen automáticamente el proceso de afiliación PILA; (ii) la integración del registro con la UGPP para efectos de inspección y vigilancia; y (iii) la obligación de que la Mesa de Seguimiento del Convenio 189 sesione al menos dos veces al año con participación de organizaciones de trabajadoras domésticas y produzca un informe público anual de cumplimiento.

5. Agenda regulatoria pendiente. Reglamentación pendiente de la reforma laboral, incluyendo régimen simple de contratación

5.1. Los artículos sin reglamentar

Este capítulo agrupa un conjunto de intervenciones que comparten un rasgo común: no requieren reforma legislativa de fondo, sino activación o ajuste de marcos normativos existentes mediante el ejercicio del poder reglamentario del Ejecutivo. La Ley 2466 de 2025 dejó un conjunto de mandatos explícitos cuya eficacia jurídica y operativa depende de la expedición de normas complementarias, lineamientos técnicos o desarrollos institucionales específicos. Sin esa reglamentación, las disposiciones permanecen como enunciados programáticos sin efecto práctico para empleadores y trabajadores. A continuación se identifican los nueve ejes temáticos pendientes. Los ejes de cotización por debajo del SMMLV y de empleos verdes y azules se desarrollan por su complejidad en el numeral 6.3.1 (cotización proporcional) y en el numeral 9 (empleos verdes y azules) de este documento, respectivamente.

Eje 1. Empleabilidad de personas con discapacidad (art. 15, num. 13 y 17).

El numeral 13 del artículo 15 obliga a los empleadores a implementar ajustes razonables para eliminar barreras actitudinales, comunicativas y físicas, conforme a la Ley 1618 de 2013. El numeral 17 establece cuotas obligatorias: las empresas con hasta 500 trabajadores deben contratar al menos dos personas con discapacidad por cada 100; a partir de 501, un trabajador adicional con discapacidad por cada 100. La aplicación fue optativa en el primer año; a partir del segundo año es de obligatorio cumplimiento. El Parágrafo 3° ordena que las empresas inicien durante el primer año un plan de revisión técnica para los ajustes razonables requeridos.

Eje 2. Empleabilidad en municipios PDET y ZOMAC (art. 15, num. 14).

La Unidad del Servicio Público de Empleo debe elaborar una guía de empleabilidad que las empresas deberán implementar para eliminar barreras de acceso y permanencia, con enfoque prioritario en mujeres, jóvenes, migrantes, víctimas del conflicto y personas procedentes de municipios PDET y ZOMAC. El plazo es de doce meses desde la vigencia de la ley.

Eje 3. Plataformas digitales de reparto (arts. 26 y 28).

Dos obligaciones de coordinación interadministrativa entre MinTIC y MinTrabajo están pendientes: (i) el párrafo del artículo 26 ordena reglamentar en doce meses las herramientas técnicas para la función de inspección laboral sobre plataformas; (ii) el párrafo del artículo 28 ordena reglamentar en el mismo plazo el sistema de registro de inscripción de plataformas digitales de reparto.

Eje 4. Registro PILA del trabajo doméstico (art. 33).

El artículo 33 ordena la formalización del trabajo doméstico mediante contrato escrito y registro en la PILA. Como se desarrolla en detalle en las propuestas del numeral 4.4 de este documento, este mandato es la contracara normativa del incentivo fiscal, la cotización proporcional y el fortalecimiento de condiciones laborales para el sector: sin registro no hay inspección posible ni estadística confiable. MinTIC debe desarrollar en doce meses los lineamientos para el sistema de información de dicho registro, conforme a la política de Gobierno Digital y la reglamentación de MinSalud. La Mesa de Seguimiento del Convenio 189 de la OIT debe contar con participación de organizaciones de trabajadoras domésticas.

Eje 5. Incentivos crediticios para microempresas (art. 34, §3).

El Gobierno nacional tiene doce meses para reglamentar el programa de incentivos para acceso a créditos de microempresas que demuestren el pago continuo de seguridad social a sus trabajadores por más de seis meses. El MinTrabajo debe revisar la priorización de sectores cada dos años, con base en estadísticas del DANE.

Eje 6. Cotización proporcional para ingresos < SMMLV (art. 34, §§ 4-7).

Los párrafos 4 a 7 del artículo 34 habilitan la cotización proporcional al ingreso real para microempresas, hogares e independientes con ingresos inferiores al SMMLV. El párrafo 6 ordena reglamentar en seis meses el Programa de Empleo Nocturno (PEN). El párrafo 7 ordena a MinSalud reglamentar en doce meses el reconocimiento de prestaciones económicas para quienes coticen a tiempo parcial. Este eje tiene alta correlación con la propuesta de cotización desarrollada en el numeral 6.3.1 de este documento.

Eje 7. Beneficio CREA EMPLEO (art. 35).

El artículo 35 crea el beneficio CREA EMPLEO: un subsidio de hasta el 25% del SMMLV mensual por cada nuevo empleo creado para mujeres, jóvenes y personas mayores de 50 años, condicionado a que la tasa de desempleo del DANE sea superior al promedio OCDE. Aplica a empresas con hasta 50 empleados o con crecimiento en ventas igual o inferior al IPC. El Ministerio del Trabajo debe expedir un Manual Operativo vinculante con el calendario, detalle operativo y mecanismos de transferencia, restitución y devolución.

Eje 8. Contratación local en emergencias, reforestación y forestación (art. 38).

Las entidades que formulen e implementen políticas de atención a emergencias, reforestación y forestación deben cubrir mínimo el 50% de los puestos de trabajo con personal de la región, campesinos, indígenas, población NARP, personas sujetas de especial protección, víctimas del conflicto o residentes en municipios PDET o ZOMAC.

Eje 9. Programa de convenios laborales para víctimas del conflicto (art. 49).

El Gobierno nacional, a través del MinTrabajo y el MinInterior en articulación con la UARIV, debe crear, reglamentar e implementar en doce meses un programa de convenios laborales con enfoque diferencial, de género, étnico y de derechos humanos para víctimas del conflicto armado con unidades contratantes del Estado. Las entidades públicas y contratistas de proyectos con recursos públicos procurarán que mínimo el 10% de sus puestos sean cubiertos por personal de la región, priorizando víctimas, municipios PDET y ZOMAC.

Eje 10. Régimen simple laboral - cesantías (art. 64).

El artículo 64 adiciona dos párrafos al artículo 99 de la Ley 50 de 1990: (i) el empleador puede aportar mensualmente el 8,33% del salario base como consignación anticipada de cesantías, sin que ello implique pago parcial; (ii) las partes pueden acordar por escrito la mensualización de los intereses de cesantías, pagando el 1% mensual del salario base. MinSalud debe expedir la reglamentación correspondiente en la PILA.

Eje 11. Política pública ante automatización (art. 57).

El artículo 57 ordena al Estado implementar una política pública permanente, preventiva y adaptativa de protección y transición laboral ante la automatización, articulada con el Sistema Público de Empleo, el SENA y el MinTrabajo. La política debe identificar sectores en riesgo, orientar a trabajadores y ofrecer rutas de reconversión y empleabilidad. La participación empresarial es voluntaria mediante convenios, sin generar obligación legal.

Eje 12. Protección laboral frente a descarbonización y transición energética (art. 58).

El artículo 58 ordena al Estado promover y respaldar planes de cierre y protección de derechos laborales en las empresas de explotación minera, petrolera y de generación energética en proceso de descarbonización o cambio de matriz. La política debe incluir incentivos, mecanismos de protección, instrumentos de reconversión laboral y fuentes de financiación. Este eje se desarrolla con mayor detalle en el numeral 9 de este documento, dedicado a empleos verdes y azules.

5.2. Análisis

Los doce ejes identificados configuran una hoja de ruta concreta para la implementación de la Ley 2466 de 2025. Su valor está en que no se quedan en la declaración normativa, sino que apuntan a resolver el "cómo" de la reforma en contextos donde históricamente la brecha entre la ley y su aplicación ha sido amplia. En este escenario, la reglamentación se convierte en una herramienta de política pública que puede incidir directamente en sectores tradicionalmente excluidos - población informal, víctimas del conflicto, personas con discapacidad, trabajadores de municipios PDET - sin necesidad de abrir debates legislativos adicionales.

Desde una perspectiva de gobernabilidad, estos ejes tienen una ventaja nada menor: su desarrollo depende en gran medida de la capacidad reglamentaria del Ejecutivo, lo que reduce significativamente los costos de transacción política frente a otras reformas que requieren trámite legislativo. El próximo gobierno no necesita reabrir la reforma; necesita ejecutarla. Esto supone un margen de maniobra relevante siempre que exista voluntad institucional y capacidad técnica para estructurar las reglamentaciones de manera coherente, articulada y jurídicamente sólida. Además, varios de estos temas pueden integrarse a programas y sistemas ya existentes

- el Servicio Público de Empleo, el SENA, la PILA, los sistemas de información de seguridad social - lo que permite una implementación más eficiente, sin duplicación de estructuras.

5.3. Propuesta: reglamentación por eje

Las propuestas que siguen desarrollan el "cómo" de implementación para cada eje. Más que repetir la ley, aterrizan sus mandatos en instrumentos operativos concretos, delimitando el alcance de las obligaciones, sugiriendo mecanismos de ejecución y planteando herramientas de seguimiento y control que hagan exigible la reforma en la práctica.

Propuesta 1. Empleabilidad de personas con discapacidad.

La reglamentación debe construir un sistema operativo, verificable y jurídicamente seguro que permita incluir sin exponer al empleador a incertidumbre normativa. Requiere cinco componentes:

A) Definiciones mínimas obligatorias. (i) Personas con discapacidad: aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de mediano y largo plazo que, al interactuar con barreras -incluyendo actitudinales-, puedan impedir su participación plena en igualdad de condiciones (Ley 1618 de 2013). (ii) Criterios de determinación: diagnósticos médicos de deficiencias de mediano o largo plazo, enfermedades congénitas, crónicas o graves con barrera frente al entorno, y dictámenes de pérdida de capacidad laboral en cualquier porcentaje superior al 0%. (iii) Certificaciones válidas: dictámenes de la EPS y del sistema de seguridad social, convalidados por MinSalud para expedir la certificación formal. (iv) Ajustes razonables: todos los ajustes en posibilidad del empleador para eliminar barreras, incluyendo restricciones médico-ocupacionales, adaptación del puesto y reubicación; no son razonables los que excedan la proporcionalidad o sean incompatibles con el cargo. (v) Planes de inclusión: programas internos de cumplimiento de cuota; los trabajadores vinculados bajo estos planes no tienen estabilidad laboral reforzada por situación de salud, dado que esta no fue impedimento para su contratación.

B) Ajustes razonables y articulación con el SG-SST. Los ajustes razonables no son optativos: son una obligación correlativa al deber de prevención. Los empleadores deben documentar en sus matrices de riesgo y programas de vigilancia epidemiológica las medidas adoptadas para facilitar la inclusión. Cuando técnicamente no sea viable realizar ajustes - por incompatibilidad funcional, riesgo objetivo o desproporción económica - el empleador podrá certificar dicha imposibilidad mediante soporte técnico médico-ocupacional y organizacional, y acudir al MinTrabajo para la autorización prevista en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997. Esto reduce litigios y evita que la inclusión se convierta en un riesgo jurídico inmanejable.

C) Cuotas de empleabilidad. El cálculo se realiza exclusivamente sobre trabajadores con contrato a término indefinido, para evitar distorsiones por rotación alta. Las empresas con hasta 500 trabajadores vinculan al menos 2 personas con discapacidad por cada 100; a partir del trabajador 501, la proporción baja a 1 por cada 100. El cumplimiento puede evaluarse mediante planes graduales de inclusión cuando la empresa no alcance inicialmente los porcentajes, siempre que demuestre acciones concretas orientadas a su cumplimiento.

D) Acreditación provisional. Muchas personas tienen diagnósticos válidos pero no certificación formal. La reglamentación debe permitir acreditación provisional mientras se surte el proceso ante MinSalud. La certificación para condiciones permanentes debe tener vigencia definida pero renovación automática.

E) Reporte integrado. El reporte al MinTrabajo debe integrarse con PILA y RUAF mediante formatos estandarizados con validaciones automáticas y alertas de cumplimiento, reduciendo el margen de error y la discrecionalidad administrativa.

Propuesta 2. Empleabilidad en municipios PDET.

El eje central es saber quiénes son y dónde están: identificar con precisión las empresas y los trabajadores en municipios PDET y ZOMAC. Sin ese mapa, cualquier política es un saludo a la bandera. A partir de ese diagnóstico, las guías del SPE deben estructurarse en dos pilares: (i) sistema de incentivos reales para la contratación local - ventajas en contratación pública, prioridad en programas estatales - alineando el interés empresarial con el desarrollo territorial; y (ii) componente de formación y capacitación articulado con bolsas de empleo del SPE, que cualifique a la población y la conecte efectivamente con la demanda laboral.

Propuesta 3. Plataformas digitales de reparto.

La reglamentación debe partir de un supuesto básico: no se puede regular lo que no se entiende. Por ello, MinTIC debe liderar un programa estructurado de formación para los inspectores del trabajo sobre el funcionamiento de plataformas y algoritmos, incluyendo metodologías para auditar decisiones automatizadas y verificar que no sean discriminatorias. El sistema de registro debe delimitar que el alcance inicial se centra en plataformas que intermedian el reparto de bienes - diferenciándolas de servicios o transporte de personas - con un plazo de gracia de un año para el registro de las empresas titulares. El registro debe estar bajo supervisión de MinTIC con interoperabilidad clara hacia MinTrabajo para uso en procesos de inspección, vigilancia y control.

Propuesta 4. Registro PILA del trabajo doméstico.

Como se desarrolla en el numeral 4. de este documento, la única reglamentación necesaria es la que articule la información registrada en la PILA para trabajadores del servicio doméstico con los requerimientos de MinTIC y MinSalud. El sistema debe ser interoperable con PILA y RUAF, sin crear plataformas paralelas, y debe garantizar que el registro del contrato active automáticamente las obligaciones de afiliación a seguridad social, ARL y caja de compensación.

Propuesta 5. Incentivos crediticios para microempresas.

El esquema debe ofrecer condiciones estructurales - no solo tasas preferenciales - incluyendo períodos de gracia de seis a doce meses para el inicio del pago. La condición de permanencia en el beneficio es el mantenimiento de la planta de trabajadores y la continuidad en el pago de aportes a seguridad social durante todo el período de gracia, generando un círculo virtuoso en que el acceso al financiamiento se convierte en mecanismo de formalización sostenida.

Propuesta 6. Beneficio CREA EMPLEO.

El diseño legal ya está bien estructurado y no requiere ajustes de fondo; solo necesita reglamentación operativa. La prioridad es el aprovisionamiento oportuno de recursos y la implementación de un formulario estandarizado de solicitud con soportes verificables. Debe habilitarse su trámite a través del sector financiero, replicando el modelo del PAEF y el PAP, que demostraron eficacia en la dispersión ágil y controlada de subsidios con cobertura real en el tejido empresarial.

Propuesta 7. Régimen simple laboral - cesantías.

La reglamentación debe habilitar la consignación mensual de cesantías durante todo el año - no solo hasta el 31 de marzo - permitiendo que los empleadores opten entre liquidación anual tradicional o liquidación periódica mensual. Los operadores de PILA deben incorporar un simulador de liquidación con variables de salario, auxilio de transporte, fecha de inicio y corte al 31 de diciembre, que calcule automáticamente el valor correspondiente. Menos fricción operativa produce más cumplimiento efectivo.

Propuesta 8. Contratación local en emergencias, reforestación y forestación.

La reglamentación debe replicar el Decreto 1668 de 2016 y articularlo con el Servicio Público de Empleo como operador de la bolsa de talento local priorizada.

Propuesta 9. Programa de convenios laborales para víctimas del conflicto.

La reglamentación debe desarrollar un modelo estructurado de convenios que defina actores, mecanismos de articulación institucional y criterios de seguimiento. El instrumento clave es un sistema de incentivos crediticios para empleadores que contraten efectivamente víctimas del conflicto, alineando instrumentos de inclusión productiva con objetivos de reparación y reintegración socioeconómica.

Propuesta 10. Política pública ante automatización.

La articulación interinstitucional entre MinTIC, MinTrabajo, MinComercio, el SPE y el SENA debe materializarse en: (i) un documento CONPES sobre automatización e impactos laborales que sirva como marco estratégico; (ii) programas de formación y recualificación para readaptación de trabajadores; y (iii) un esquema de incentivos - créditos preferenciales y prioridad en contratación estatal - para empresas que en contextos de automatización desarrollen procesos efectivos de reconversión laboral de su fuerza de trabajo.

Propuesta 11. Protección laboral frente a descarbonización.

La articulación entre MinMinas, MinTrabajo, MinComercio, el SPE y el SENA debe materializarse en: (i) un documento CONPES de descarbonización con análisis de impactos laborales por sector; (ii) programas de formación y recualificación para trabajadores de los sectores en transición; (iii) reglamentación de la destinación de un porcentaje de los recursos del sistema de regalías para el fomento de nuevos empleos en empresas locales de los municipios afectados; y (iv) créditos preferenciales y prioridad en contratación estatal para empresas que adelanten procesos de reconversión efectiva de su mano de obra. Este eje se articula directamente con la propuesta de transición justa territorial desarrollada en el numeral 9.5.3 de este documento.

6. Cotización por debajo del salario mínimo y reducción de costos parafiscales

6.1. Datos y contexto del problema

6.1.1. La magnitud de la exclusión

Colombia enfrenta un desafío estructural de larga data: cerca del 45% de los trabajadores percibe ingresos inferiores a un SMMLV, y las tasas de informalidad superan el 57% de la población ocupada a nivel nacional. En microempresas de todas las regiones excepto las cinco principales ciudades, el ingreso promedio está por debajo del mínimo. En todo el sector informal, los ingresos laborales mensuales no alcanzan 1 SMMLV en ningún sector económico.

Esta realidad crea un círculo vicioso: la obligación de cotizar al sistema de seguridad social sobre la base del salario mínimo, incluso cuando los ingresos reales son inferiores, desincentiva la afiliación formal y empuja a millones de trabajadores -especialmente mujeres, trabajadores rurales e independientes- a la informalidad total, privándolos de cualquier protección social. Se estima que entre 6 y 10 millones de personas son susceptibles de beneficiarse de un mecanismo de cotización proporcional.

Los registros de la PILA y la GEIH permiten dimensionar el problema con precisión: la probabilidad de cotización a pensiones aumentó 8 puntos porcentuales con el Decreto 2616 de 2013, pero solo para los trabajadores con ingresos entre 7/8 y 1 SMMLV. Para los de ingresos más bajos, la barrera residual del costo seguía siendo insuperable (Morad-Acero y Salazar-Sáenz, 2026). Cuando existió el Piso de Protección Social (2020-2023), el 62% de los vinculados eran mujeres, demostrando que este segmento es el principal usuario potencial de cualquier mecanismo de cotización proporcional.

6.1.2. La estructura de costos: una barrera no lineal

El costo de formalización no es uniforme a lo largo de la distribución salarial. Para los trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV, cotizar al sistema puede implicar pagar más del 100% de su ingreso en cargas laborales cuando el ingreso es muy bajo -por ejemplo, inferior al 30% del SMMLV-. En el tramo de 1 a 2 SMMLV la carga se estabiliza en torno al 52%, pero en el rango de 0,2-0,3 SMMLV supera el 80-130%, porque los componentes fijos se calculan sobre el SMMLV completo independientemente del ingreso real. La proporcionalidad por semanas del Decreto 2616 solo aplica a quien trabaja menos de un mes: el trabajador de tiempo completo con ingreso bajo sigue sin solución. ARL se calcula siempre sobre el SMMLV completo. Prima, cesantías e intereses tampoco admiten base proporcional.

Un dato relevante que la evidencia gráfica hace visible: al cruzar exactamente el umbral de 1 SMMLV la carga cae abruptamente -de cerca del 45% a alrededor del 25%- porque desaparecen la dotación y el auxilio de transporte. Esto crea un incentivo perverso: formalizar a un trabajador que gana justo por debajo del mínimo es más costoso que formalizarlo con un salario ligeramente superior. Entre 1 y 10 SMMLV, la exoneración de SENA, ICBF y del 8,5% patronal en salud (Ley 1607/2012, art. 114-1 E.T.) reduce la carga parafiscal estricta al 4% de cajas. Sin embargo, el costo residual -pensiones 12%, salud reducida 4%, ARL, cajas sobre SMMLV completo- sigue siendo significativo para el segmento de menores ingresos. Al

superar los 10 SMMLV se pierde la exoneración de golpe: SENA (2%) + ICBF (3%) + 8,5% en salud se reincorporan simultáneamente, creando un "efecto escalón" que desincentiva subir salarios en ese umbral.

Las siguientes figuras ilustran visualmente los argumentos del análisis precedente. Fueron elaboradas por Mauricio Salazar y Juliana Morad con datos de 2023 para dependientes y 2016 para independientes.

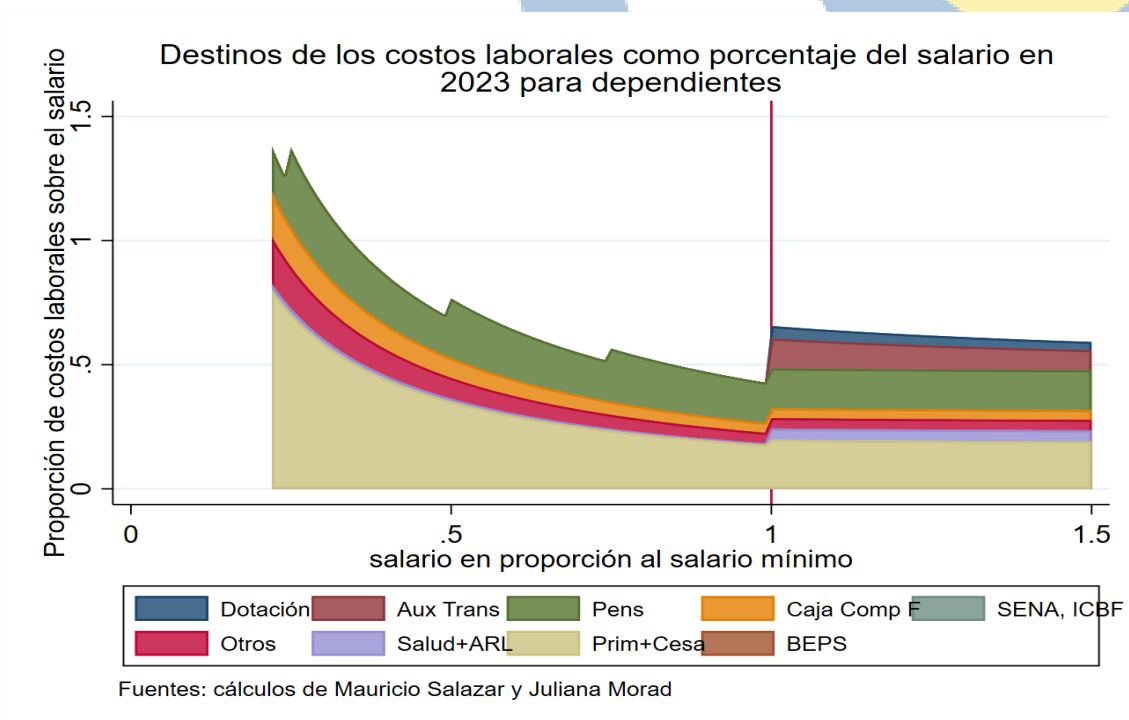


Figura 19. Destinos de los costos laborales como porcentaje del salario (dependientes, 2023, rango 0–1,5 SMMLV). Fuente: cálculos de Mauricio Salazar y Juliana Morad.

Para ingresos cercanos a 0,2-0,3 SMMLV, la carga supera el 80-130% del salario, impulsada por pensiones y prima más cesantías. La línea roja marca el SMMLV: al cruzarlo la carga cae abruptamente por la desaparición de la dotación y el auxilio de transporte.

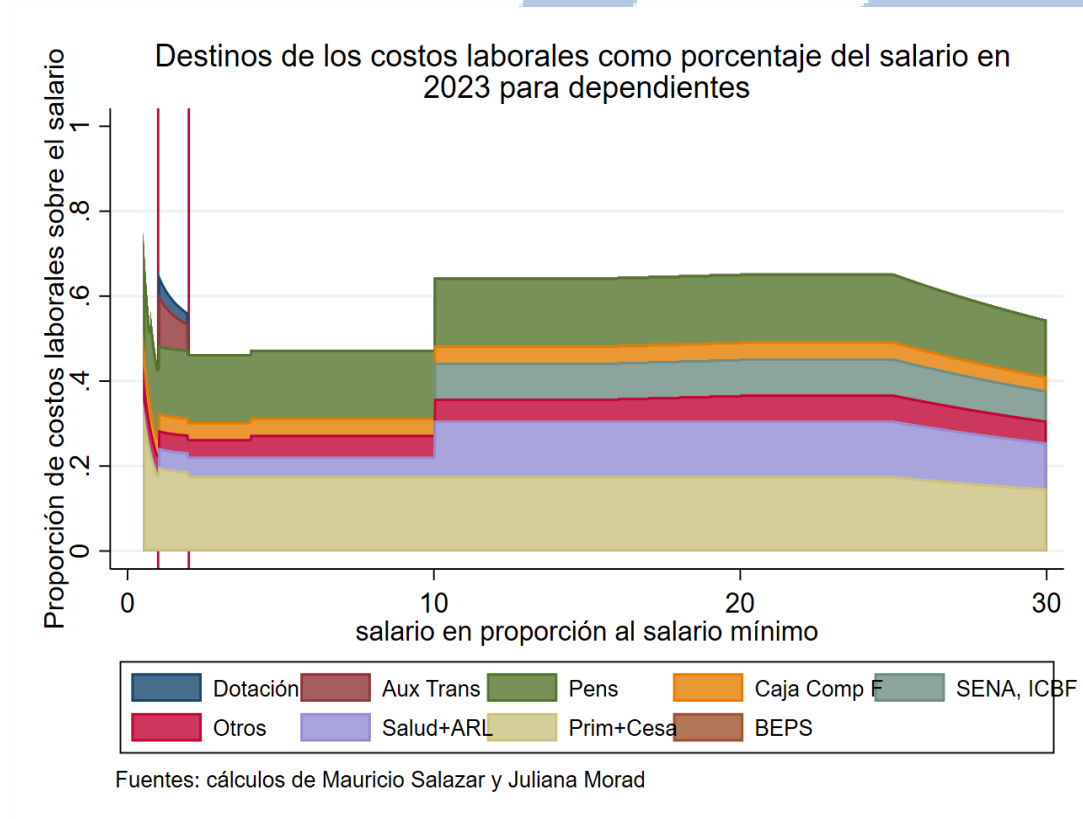


Figura 20. Destinos de los costos laborales como porcentaje del salario (dependientes, 2023, rango 0–30 SMMLV). Fuente: cálculos de Mauricio Salazar y Juliana Morad.

La carga se estabiliza entre el 40-45% de 1 a 10 SMMLV, y salta al 60-65% al superar los 10 SMMLV —cuando se reincorporan SENA, ICBF y el 8,5% patronal en salud—. Este escalón es el incentivo que congela salarios justo por debajo de ese umbral.

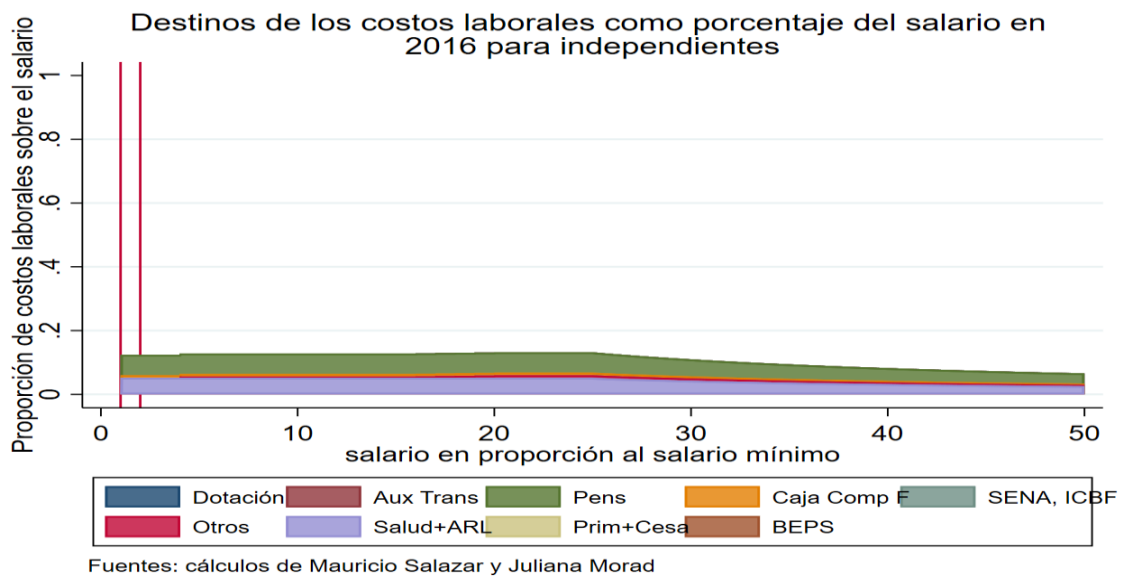


Figura 21. Destinos de los costos laborales como porcentaje del salario (independientes, 2016, rango 0–50 SMMLV). Fuente: cálculos de Mauricio Salazar y Juliana Morad.

Los independientes tienen una carga de apenas el 10-13% del ingreso, una quinta parte de la de los dependientes. La comparación con las Figuras 19 y 20 hace evidente por qué la informalidad como independiente es una decisión racional ante incentivos estructuralmente asimétricos.

FIGURE 4C.2

Pure tax wedge paid by workers and firms as a share of total labor cost, one-adult, single-earner households in select LAC countries

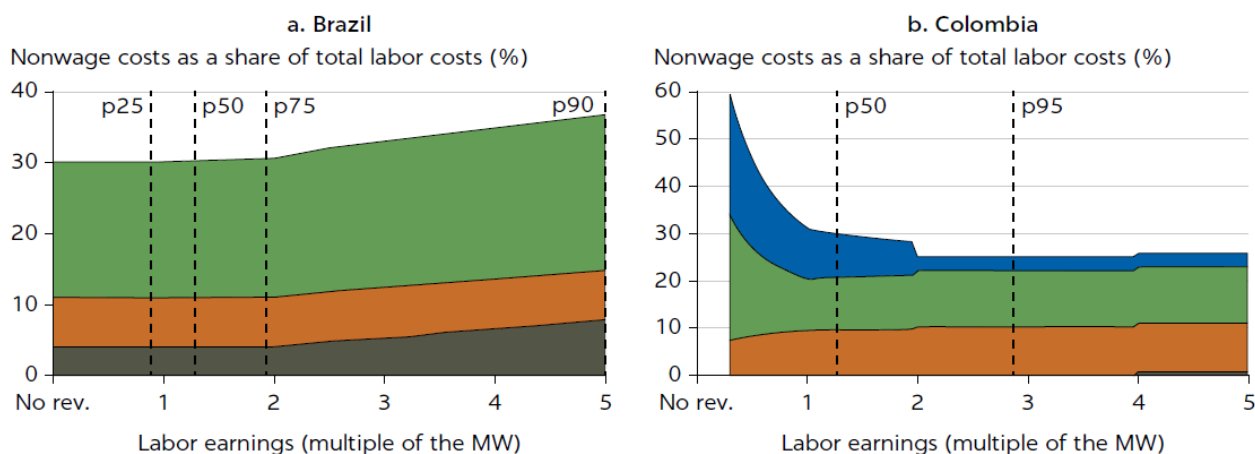


Figura 22. Costos no salariales como proporción del costo laboral total: Brasil vs. Colombia. Fuente: BID (Figura 4C.2).

En Colombia (panel derecho) la carga no salarial supera el 50-55% para ingresos cercanos al salario mínimo y cae hacia los tramos altos —patrón decreciente opuesto al de Brasil, donde es creciente—. Esta estructura regresiva desincentiva la formalización precisamente donde se concentra la mayor parte de la fuerza laboral.

6.1.3 Literatura

La literatura comparada para América Latina converge en un hallazgo robusto: las regulaciones laborales con efectos uniformes protegen a los trabajadores formales pero excluyen a los de la base del mercado, especialmente jóvenes, mujeres y personas de bajos ingresos (Heckman y Pagés, 2004). Kaplan (2009) estima que una reducción de costos laborales podría aumentar el empleo entre 2% y 4%, con mayores efectos en empresas pequeñas. Montenegro y Pagés (2004) y Paes de Barros y Corseuil (2004) confirman el mismo patrón para Chile y Brasil.

Para Colombia específicamente, la evidencia más sólida proviene de la evaluación de la Ley 1607 de 2012: la reducción de parafiscales redujo la informalidad entre 4 y 8 puntos porcentuales, con efectos especialmente pronunciados en empresas pequeñas y regiones con mayor informalidad inicial (Kugler, Kugler y Herrera-Prada, 2017; Fernández y Villar, 2017; Garlati-Bertoldi, 2020; Herrera-Idárraga y Garlati-Bertoldi, 2022). El límite estructural de esa reforma fue que no contempló diferenciación por tamaño de empresa ni proporcionalidad por ingreso, de modo que no alcanzó a la base más informal del tejido productivo (Morad-Acero y Salazar-Sáenz, 2026).

La evaluación del Decreto 2616 de 2013 muestra que la cotización proporcional por semanas elevó la probabilidad de cotización en 8 puntos porcentuales, pero solo para el segmento con

ingresos entre 7/8 y 1 SMMLV. Los mecanismos de proporcionalidad producen efectos significativos solo cuando se diseñan para alcanzar efectivamente al segmento objetivo, no cuando crean instrumentos que llegan principalmente a quienes ya estaban en el margen de la formalidad.

6.2. Antecedentes normativos

Decreto 2616 de 2013 - cotización por semanas

El primer reconocimiento normativo explícito fue el Decreto 2616 de 2013, que permitió cotizar por semanas al sistema de pensiones para trabajadores con contratos inferiores a un mes. El artículo 2.2.1.6.4.6 del Decreto 1072 de 2015 -que lo compila- establece la siguiente tabla de proporcionalidad para pensiones, cajas de compensación y, con base fija, ARL:

Días laborados en el mes	Monto de la cotización
Entre 1 y 7 días	1 cotización mínima semanal
Entre 8 y 14 días	2 cotizaciones mínimas semanales
Entre 15 y 21 días	3 cotizaciones mínimas semanales
Más de 21 días	4 cotizaciones mínimas semanales (= 1 SMMLV)

Limitaciones del mecanismo: (i) aplica solo a quienes trabajan menos de un mes -quien labora tiempo completo con ingreso bajo queda excluido-; (ii) para ARL la base es el SMMLV completo sin proporcionalidad; (iii) prima, cesantías e intereses no admiten base proporcional; (iv) aplica solo a afiliados obligatorios -es decir, trabajadores dependientes con contrato laboral-, dejando por fuera a independientes, cuenta propia e informales que son precisamente quienes más lo necesitarían.

Cotización parcial para cajas

El artículo 2.2.1.6.4.6 del Decreto 1072 de 2015 establece que para el Sistema General de Pensiones y el Subsidio Familiar -es decir, las cajas de compensación familiar- la cotización se fracciona en función de los días efectivamente laborados en el mes, no del salario percibido. La tabla opera así: entre 1 y 7 días se paga una cotización mínima semanal; entre 8 y 14 días, dos; entre 15 y 21, tres; y quien trabaja más de 21 días paga cuatro cotizaciones mínimas semanales, que equivalen a un mes completo. El valor de cada cotización mínima semanal se determina conforme al artículo 2.2.1.6.4.8 del mismo Decreto.

En materia de cajas de compensación, esto significa que un trabajador que labora solo dos semanas en el mes paga la mitad del aporte mensual a cajas. El mecanismo resuelve la situación del trabajador de tiempo parcial o discontinuo, pero deja intacta la del trabajador que labora el

mes completo con ingreso inferior al SMMLV: ese trabajador supera los 21 días y cae en el tramo de cuatro cotizaciones mínimas semanales -equivalentes al mes completo-, por lo que su base de cotización a cajas sigue siendo el salario mínimo, no su ingreso real. La proporcionalidad de este artículo es estrictamente temporal; la proporcionalidad salarial es precisamente lo que el párrafo 4° del artículo 34 de la Ley 2466 de 2025 habilita. Hay además una limitación estructural que rara vez se menciona: el mecanismo aplica exclusivamente a los afiliados obligatorios al sistema, categoría que recubre casi por completo a los trabajadores dependientes con contrato laboral. Los trabajadores independientes, los cuenta propia, los informales y los vinculados mediante contratos de prestación de servicios -que son precisamente quienes más necesitarían acceso proporcional a las cajas- quedan por fuera del ámbito de aplicación de esta norma.

Piso de Protección Social - Ley 1955 de 2019, Decreto 1174 de 2020

El artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018-2022) creó el Piso de Protección Social para personas con ingresos inferiores a un SMMLV: régimen subsidiado de salud + BEPS + seguro inclusivo de riesgos laborales, con aporte del 15% del ingreso del trabajador. La Corte Constitucional (Sentencia C-276 de 2021) lo declaró inexecutable por vicio procedimental pero reconoció que no era materialmente contrario a la Constitución y que desarrollaba la Recomendación 202 de la OIT. El Congreso no lo reintrodujo dentro del plazo, lo que representó un retroceso significativo.

Ley 2381 de 2024 - retorno con alcance ampliado

La reforma pensonal retoma la cotización proporcional con alcance más amplio. Su Capítulo V (artículos 27 a 31) establece cotización por días o semanas al sistema de protección social integral para la vejez y al sistema de salud, con la siguiente escala:

Días laborados en el mes	Cotizaciones mínimas semanales
Entre 1 y 7 días	1 cotización mínima semanal
Entre 8 y 14 días	2 cotizaciones mínimas semanales
Entre 15 y 21 días	3 cotizaciones mínimas semanales
Más de 21 días	4 cotizaciones mínimas semanales (= 1 SMMLV)

La base de la cotización mínima semanal equivale a 1/4 del SMMLV. La ley también prevé herramientas tecnológicas interoperables para facilitar la afiliación y pago en zonas rurales. Advertencia: existe riesgo de que la Ley 2381 sea declarada inconstitucional, lo que hace necesario anclar la propuesta en la Ley 2466 de 2025.

Parágrafo 4° del artículo 34, Ley 2466 de 2025 - habilitación general

"Las microempresas, hogares e independientes podrán efectuar cotizaciones proporcionales de acuerdo con sus ingresos mensuales a los diferentes subsistemas que integren el Sistema General de Seguridad Social, aun cuando estos ingresos sean inferiores al salario mínimo legal mensual vigente."

Esta es la habilitación legislativa más amplia en la historia reciente del sistema. A diferencia del Decreto 2616, opera en tres dimensiones: extiende la proporcionalidad a los ingresos mensuales reales (no solo al tiempo laborado); la aplica a todos los subsistemas; y amplía el universo a microempresas, hogares e independientes, rompiendo el sesgo histórico que concentraba estos mecanismos en los dependientes formales. Está pendiente de reglamentación -lo que la convierte en una prioridad del numeral 5 de la agenda-, y las propuestas de este documento son el insumo técnico para esa reglamentación.

6.3. Estándares internacionales: OIT

Recomendación 202 sobre pisos de protección social (2012)

La Recomendación 202 establece que los pisos de protección social deben garantizar seguridad básica del ingreso en todas las etapas de la vida, incluyendo: seguridad básica del ingreso en etapa activa -que debe comprender situaciones de enfermedad, maternidad e invalidez-; atención de salud esencial incluyendo la maternidad; y protección frente al desempleo. La Corte Constitucional colombiana ha señalado explícitamente que el mecanismo de cotización proporcional desarrolla esta Recomendación.

Convenio 183 sobre protección de la maternidad

El Convenio 183 establece que todas las madres trabajadoras formales e informales tienen derecho a una licencia de maternidad de al menos 14 semanas remuneradas con no menos de dos tercios de la remuneración anterior. Esta disposición no estaba contemplada en el Piso de Protección Social y debe incorporarse en la reglamentación de la Ley 2466 de 2025.

6.4. Propuestas por subsistema

Pensiones

La Ley 2381 de 2024 y el parágrafo 4° del artículo 34 de la Ley 2466 de 2025 ya habilitan la cotización proporcional al ingreso real para pensiones. La propuesta técnica consiste en adoptar la siguiente tabla de bases de cotización escalonadas:

Ingreso mensual	IBC (pensiones)	Semanas acumuladas
< ¼ SMMLV	¼ SMMLV	1 semana
¼ a ½ SMMLV	½ SMMLV	2 semanas
½ a ¾ SMMLV	¾ SMMLV	3 semanas
1 SMMLV o más	1 SMMLV (mínimo)	4 semanas

La cotización se aplica en proporción al ingreso mensual percibido conforme a los porcentajes generales del sistema. Una semana de cotización se computa cuando el trabajador ha cotizado como mínimo sobre un IBC de 1/4 del SMMLV, pudiendo sumarse ingresos de diferentes empleadores. No se podrán realizar por esta modalidad cotizaciones que superen 3 semanas por mes cuando el ingreso no alcance 3/4 del SMMLV. Los porcentajes de cotización del trabajador dependiente, independiente y su empleador no se alteran.

Pueden cotizar bajo esta modalidad: trabajadores dependientes con uno o varios contratos de tiempo parcial cuyos ingresos totales sean inferiores a un SMMLV; trabajadores independientes con ingresos inferiores a un SMMLV; y trabajadores con múltiples empleadores donde cada pago es inferior al SMMLV. Cuando los ingresos combinados superen el SMMLV, cada empleador cotiza proporcional a lo que paga y el sistema integra automáticamente.

Un elemento que refuerza el diagnóstico anterior: la carga laboral para trabajadores independientes es radicalmente distinta a la de los dependientes. Mientras un dependiente con ingresos bajos enfrenta costos que pueden superar el 80% de su salario, un independiente tiene una carga de apenas el 10-13% de su ingreso —una quinta parte— porque no tiene prestaciones sociales, ni dotación, ni auxilio de transporte a cargo del contratante. La Figura 21 más adelante ilustra esta asimetría. Esto explica por qué la informalidad como independiente es una decisión racional para millones de trabajadores: no es ignorancia del sistema, sino una respuesta lógica a incentivos estructuralmente asimétricos.

Riesgos laborales (ARL)

La propuesta es establecer una base de cotización a riesgos laborales proporcional al ingreso real para trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV, siguiendo la misma lógica de las pensiones. La condición no negociable es que la reducción de la base no implique reducción de la cobertura de riesgos: la tarifa porcentual se aplica sobre la base proporcional, pero las prestaciones asistenciales -atención médica, rehabilitación, indemnizaciones- se garantizan en su integridad. El costo diferencial lo absorbe el sistema de riesgos laborales como mecanismo de solidaridad hacia la población de menores ingresos. Esto requiere modificar el inciso segundo del artículo 2.2.1.6.4.5 del Decreto 1072 de 2015, habilitado por el parágrafo 4° del artículo 34 de la Ley 2466.

Salud

Opción A - Seguro privado de prestaciones económicas (microseguro)

Los trabajadores que coticen bajo la modalidad proporcional pueden pertenecer al régimen subsidiado en salud o ser beneficiarios del régimen contributivo. Para las prestaciones económicas -incapacidades y licencia de maternidad- que el sistema de salud no reconoce cuando la cotización es inferior a la base contributiva regular, se propone habilitar la contratación de un microseguro privado de prestaciones económicas con cualquier entidad aseguradora habilitada por la Superintendencia Financiera.

Para trabajadores dependientes, el microseguro es voluntario a cargo del empleador; si el empleador no lo adquiere, debe asumir directamente las prestaciones en proporción a la

remuneración mensual. Para trabajadores independientes, pueden acordar con su contratante que este asuma la prima, o adquirirla directamente. La prima es un porcentaje del ingreso mensual, liquidado junto con las cotizaciones a seguridad social. El valor de las prestaciones reconocidas es proporcional a la remuneración real del trabajador, no al SMMLV. La licencia de maternidad garantiza al menos 14 semanas conforme al Convenio 183 de la OIT.

Opción B - Reducción diferenciada del aporte patronal en salud para microempresas

La exoneración del 8,5% patronal en salud aplica ya para trabajadores de hasta 10 SMMLV. La propuesta complementaria es reducir a la mitad el aporte patronal residual en salud para microempresas (hasta 10 trabajadores) con trabajadores que ganen hasta 2 SMMLV, articulado con el Régimen Simple de Tributación. Esta reducción se diseña con graduación progresiva para evitar incentivos a la subdivisión empresarial artificial, y con metas verificables de formalización como condición de permanencia en el beneficio.

Las dos opciones no son excluyentes: la Opción A resuelve el problema de las prestaciones económicas (incapacidades, maternidad) para el trabajador; la Opción B reduce el costo parafiscal patronal. Pueden implementarse simultáneamente.

Cajas de compensación

El artículo 2.2.1.6.4.6 del Decreto 1072 de 2015 ya establece proporcionalidad por días trabajados para cajas. El vacío es que quien trabaja el mes completo pero gana menos de un SMMLV sigue cotizando el 4% sobre el SMMLV completo, no sobre su ingreso real. La propuesta es completar esa proporcionalidad añadiendo la dimensión salarial: un trabajador que labora 30 días pero gana el 60% del SMMLV debería cotizar el 4% sobre ese 60%, no sobre el 100%. Esto requiere modificar el artículo 2.2.1.6.4.6 para incluir una tabla complementaria que opere sobre el ingreso base cuando este sea inferior al SMMLV, independientemente de los días trabajados. El parágrafo 4° de la Ley 2466 habilita expresamente esta modificación.

Adicionalmente, se propone que las cajas de compensación destinen un porcentaje mínimo - entre el 5% y el 10% de sus excedentes de libre destinación- a programas de formalización laboral en sus territorios: subsidios de afiliación para microempresas, capacitación para trabajadores informales e intermediación laboral con enfoque de formalización. Esto no cambia la tarifa del 4% sino que amplía el mandato de las cajas hacia la población que hoy no puede acceder a sus servicios.

SENA e ICBF

La exoneración de SENA e ICBF para trabajadores de hasta 10 SMMLV ya está vigente desde 2012 (art. 114-1 E.T.). Tres propuestas complementarias:

Primera - Suavizar el escalón de los 10 SMMLV.

Al pasar de 9,9 a 10,1 SMMLV, el empleador pierde simultáneamente SENA (2%), ICBF (3%) y el 8,5% en salud -13,5 puntos de golpe-, creando un incentivo a congelar salarios en ese umbral. Se propone una zona de transición gradual entre 10 y 13 SMMLV: a los 10 SMMLV se reincorpora un tercio de la carga; a los 11, dos tercios; y solo a partir de los 13 la tarifa plena. No es una nueva exoneración sino una graduación del tránsito.

Segunda - Convertir el 2% de SENA en inversión verificable.

Las empresas que pagan el 2% al SENA pueden descontar hasta el 70% de ese aporte si lo destinan a formación de sus propios trabajadores con el SENA o con proveedores certificados por él -programas técnicos, tecnológicos, certificación de competencias, reconversión laboral-. El 30% restante siempre fluye al SENA para financiar su oferta pública. Esto convierte el parafiscal en inversión verificable y crea presión competitiva sobre la pertinencia de la oferta del SENA.

Tercera - Seguro de desempleo proporcional.

La Recomendación 202 de la OIT incluye la seguridad básica del ingreso frente al desempleo. Se propone un seguro de desempleo voluntario financiado con el 0,5% del valor total de los salarios mensuales, administrado por las Cajas de Compensación Familiar. Los trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV se incluyen expresamente, con primas proporcionales a su ingreso efectivo, articulado con el Mecanismo de Protección al Cesante vigente.

Herramienta tecnológica

La viabilidad operativa de la cotización proporcional requiere infraestructura tecnológica. La Ley 2466 de 2025 habilita que el pago de aportes se realice a través de la PILA "o la herramienta que haga sus veces", y ordena al MinTIC crear las herramientas técnicas especializadas que requiera el MinTrabajo para su función de inspección laboral, con reglamentación en doce meses.

La herramienta tecnológica requerida debe cumplir cuatro condiciones simultáneas:

- Integrarse al sistema de información para la protección social en vejez, invalidez y muerte, de modo que las cotizaciones proporcionales acumulen semanas reconocidas por el sistema pensional y no queden como pagos aislados sin trazabilidad.
- Ser accesible mediante canales digitales y presenciales con enfoque diferencial para zonas rurales, población migrante y trabajadoras del hogar, que son los segmentos con mayores barreras tecnológicas.
- Permitir el pago proporcional y la acumulación automática de semanas desde múltiples fuentes y empleadores simultáneos, que es la realidad laboral de la mayoría de los trabajadores informales de bajos ingresos.
- Generar alertas y reportes de seguimiento al MinTrabajo y a la UGPP para prevenir que el mecanismo se use como instrumento de precarización -reduciendo artificialmente bases de cotización de trabajadores que deberían cotizar sobre el SMMLV completo.

Nota: la Ley 2381 de 2024 también contemplaba una herramienta similar, pero ante el riesgo de inconstitucionalidad, los mandatos tecnológicos de la Ley 2466 de 2025 son el ancla normativa más sólida.

6.5. Retos pendientes

Vacíos aún no resueltos

La propuesta de cotización proporcional, aun si se reglamenta correctamente, no resuelve todos los vacíos:

- Las prestaciones económicas por incapacidad y licencia de maternidad siguen desprotegidas para quienes cotizan por debajo del contributivo, salvo que se implemente el microseguro propuesto en el numeral 5.3.
- La invalidez y la pensión de sobrevivientes requieren análisis actuarial específico para el régimen de cotización proporcional: las semanas acumuladas pueden no ser suficientes para acceder a las prestaciones bajo el régimen actual de requisitos.
- Los trabajadores independientes con múltiples fuentes de ingreso enfrentan complejidades administrativas significativas que la herramienta tecnológica debe resolver pero que ningún decreto puede eliminar sin simplificación radical del sistema.
- La articulación entre el régimen subsidiado de salud y la cotización proporcional requiere que la transición entre regímenes no penalice al trabajador que formaliza parcialmente su situación.

Enfoque de género: condición indispensable

Cualquier reglamentación de la cotización proporcional debe incorporar explícitamente un enfoque de género. La evidencia es contundente:

- El 62% de los vinculados al Piso de Protección Social durante su vigencia eran mujeres. Este segmento es el principal usuario potencial de cualquier mecanismo de cotización proporcional.
- Las mujeres en Colombia dedican 20,2 horas semanales más que los hombres al trabajo no remunerado, lo que reduce su capacidad de cotización continua y eleva su probabilidad de tener semanas incompletas.
- Su tasa de desempleo era del 18,1% frente al 10,6% de los hombres en 2021; sus ingresos promedios son 5,8% inferiores a los de los hombres.
- Las mujeres independientes con ingresos inferiores al SMMLV son el segmento más desprotegido del sistema: no reciben licencia de maternidad de ninguna fuente si no se crea el microseguro propuesto.
- La desprotección en la maternidad bajo el Piso de Protección Social fue reconocida por la Corte Constitucional como un riesgo que requiere mayor grado de protección explícita.

La reglamentación debe, como mínimo: garantizar que la licencia de maternidad sea reconocida como prestación obligatoria del microseguro o del sistema, no como obligación residual del empleador; establecer que las semanas de cotización acumuladas durante la licencia de maternidad se reconocen como semanas completas para efectos pensionales; y priorizar a las mujeres rurales, trabajadoras del hogar y migrantes en el diseño del acceso diferencial a la herramienta tecnológica.

7. Transición tecnológica y pérdida de empleos

7.1. Datos

La automatización y la inteligencia artificial están transformando el mercado laboral global a una velocidad sin precedentes históricos. El Fondo Monetario Internacional estima que aproximadamente el 40% de los empleos a nivel mundial tienen una exposición significativa a las capacidades de la IA, cifra que asciende al 60% en economías avanzadas. El McKinsey Global Institute proyecta que entre 400 y 800 millones de personas deberán cambiar de ocupación antes de 2035. Aunque el impacto en economías con alta informalidad como la colombiana se producirá a un ritmo más lento, la dirección es inequívoca e irreversible.

Colombia llega a este momento con una vulnerabilidad estructural específica: una informalidad laboral del 57%, una inversión en formación para el trabajo insuficiente y discontinua, y una ausencia histórica de mecanismos que garanticen a los trabajadores desplazados una transición ordenada y protegida hacia nuevas ocupaciones. Las estimaciones disponibles proyectan que entre el 35% y el 50% de las ocupaciones actuales tienen alta probabilidad de automatización parcial en los próximos diez a quince años, con mayor concentración en trabajos de baja calificación y rutina cognitiva. Los sectores con mayor exposición -manufactura, comercio, transporte y servicios administrativos- concentran a su vez los mayores volúmenes de empleo formal de baja calificación. Las políticas de formación han dependido sistemáticamente del presupuesto general de cada gobierno, lo que las ha condenado a la discontinuidad y a la insuficiencia de escala.

7.2. Análisis

7.2.1. El problema no es la formación sino su financiamiento sostenido.

La pregunta de política no es si Colombia debe prepararse para el desplazamiento tecnológico -eso ya no es una opción- sino cómo financia esa preparación de manera sostenida, equitativa y creíble más allá de los ciclos electorales. El fracaso de la mayoría de los programas de reconversión laboral en el mundo -en el cinturón industrial estadounidense, en las regiones mineras del Reino Unido, en zonas manufactureras de Francia- no fue de diseño pedagógico sino de arquitectura financiera. La formación llegó tarde, con recursos insuficientes y sin continuidad entre gobiernos. Los trabajadores desplazados mayores de 45 años, en particular, enfrentan costos de reconversión que ningún programa puntual puede cubrir. La condición necesaria de cualquier política efectiva de transición laboral no es el programa sino el fondo que lo financia de manera permanente.

El debate sobre la tributación a la automatización no es nuevo ni exclusivamente académico. Bill Gates lo propuso públicamente en 2017. La Unión Europea lo consideró formalmente ese mismo año y optó por no implementarlo. Corea del Sur tomó un camino lateral pero funcionalmente equivalente: redujo los incentivos tributarios a la automatización en lugar de crear un impuesto nuevo. Ningún país grande lo ha implementado de manera sistemática, y esa resistencia merece ser comprendida antes de proponer una versión colombiana.

7.2.2. Tres modelos internacionales instructivos.

Singapur construyó desde 2015 el programa SkillsFuture como una política de formación continua a lo largo de toda la vida laboral, financiada con recursos permanentes del Estado y con diseño tripartito. En 2024, 260.000 singapurenses utilizaron su crédito de formación -un

incremento del 35% frente al año anterior- y el número de personas tomando cursos en IA, ciberseguridad y transformación digital pasó de 34.000 a 96.000 en un solo año. Lo más relevante para Colombia no son los montos sino el diseño: un sistema en el que los recursos están garantizados independientemente del gobierno de turno, y en el que la formación es un derecho exigible y no una dádiva programática.

El modelo danés de flexiseguridad parte de una premisa distinta a la colombiana: la seguridad laboral no reside en la protección del puesto de trabajo sino en la capacidad garantizada del trabajador de transitar entre empleos. Su triángulo de oro combina alta flexibilidad para contratar y despedir, una red de protección social generosa para quienes pierden su empleo, y un sistema masivo de políticas activas de formación y reinserción que son simultáneamente un derecho y una obligación del trabajador. El resultado histórico fue la reducción del desempleo del 9,6% en 1993 al 4,1% en 2006, con tasas de rotación laboral altísimas que no generaron inseguridad precisamente porque la red de protección y la formación eran reales y financieramente sólidas. El modelo tiene un costo fiscal elevado e inseparable de su efectividad, lo que limita su trasplante directo a Colombia, pero su principio central es trasladable.

Alemania ha desarrollado dos instrumentos complementarios. El Kurzarbeit -trabajo de jornada reducida con subsidio estatal- permite a las empresas reducir horas en lugar de despedir cuando la demanda cae, utilizando el tiempo liberado para formación. La formación dual integra el aprendizaje técnico en la empresa y en la institución educativa simultáneamente, con compromisos contractuales de ambas partes y financiamiento compartido. Ambos instrumentos tienen en común que el costo de la adaptación no recae exclusivamente sobre el trabajador ni sobre el Estado, sino que es distribuido entre los actores que se benefician del sistema productivo.

Los tres modelos coinciden en un principio: los programas más exitosos del mundo comparten una fuente de financiamiento estable, predecible y blindada de los vaivenes presupuestales que Colombia nunca ha logrado construir.

7.3. Propuesta: Fondo Nacional para la Transición Laboral en la Era de la Automatización (FNTLA)

Esta propuesta tiene dos componentes que deben leerse de manera integrada: el mecanismo de financiamiento -que parte de una lógica de justicia fiscal sobre los beneficios de la automatización- y el fondo de destinación específica con gobernanza tripartita que administra esos recursos. El segundo componente es el más importante: el primero es el medio; el segundo es el fin.

A. El principio fiscal: quienes se benefician de la automatización contribuyen a la transición de quienes son desplazados.

La propuesta no crea un impuesto nuevo sobre los robots o la inteligencia artificial como objetos físicos o abstractos -una definición que enfrenta problemas técnicos y jurídicos insuperables en el corto plazo. En cambio, opera sobre la estructura tributaria existente a través de tres instrumentos complementarios, implementables de manera gradual, que producen el mismo efecto económico redistributivo con mayor viabilidad de implementación.

Instrumento 1 - Modificación del régimen de beneficios tributarios a la inversión tecnológica. Actualmente, la inversión en tecnología -maquinaria, software, equipos de automatización- genera beneficios tributarios en Colombia a través de descuentos en el impuesto sobre la renta y regímenes de depreciación acelerada. Esta propuesta establece una distinción dentro de ese régimen: la inversión en tecnología que complementa al trabajador humano -que le permite ser más productivo sin reemplazarlo- mantiene los beneficios existentes. La inversión en tecnología que produce una reducción neta y verificable de la nómina en la misma unidad productiva pierde parcialmente esos beneficios, y la diferencia se destina al FNTLA. Este mecanismo es técnicamente más robusto que un impuesto nuevo porque opera dentro del sistema existente, es más difícil de eludir a través de estructuras transfronterizas, y es más fácil de administrar por parte de la DIAN.

Instrumento 2 - Contribución parafiscal por desplazamiento neto de nómina en sectores de alta automatización. Para los sectores con mayor velocidad de desplazamiento tecnológico -centros de operaciones, procesamiento de datos, manufactura de ensamblaje, servicios administrativos a escala- se establece una contribución parafiscal calculada sobre la diferencia entre el costo de nómina del período base y el costo de nómina actual, cuando esa diferencia sea atribuible a procesos de automatización certificados. La contribución aplica únicamente a empresas que superen un umbral de facturación anual en el segmento de mediana y gran empresa, protegiendo a las microempresas y pequeñas empresas de una carga desproporcionada respecto a su capacidad. La tarifa propuesta es del 2% sobre el ahorro en costos laborales atribuible a automatización, diseñada para ser significativa en términos de recaudo sin ser suficientemente alta como para deprimir la inversión productiva.

Instrumento 3 - Tasa de solidaridad tecnológica en contratos de automatización e IA. Los contratos de servicios de automatización, inteligencia artificial y procesamiento algorítmico suscritos en Colombia -incluyendo los contratados con proveedores internacionales que operan en el territorio nacional- generan una tasa de solidaridad del 1% sobre el valor del contrato, que se causa en el momento del pago y que el contratante retiene y traslada al FNTLA. Este instrumento captura la automatización contratada como servicio externo, que es la modalidad más difícil de gravar con los instrumentos anteriores y la que mayor crecimiento proyecta en los próximos años con la masificación de los servicios de IA en la nube.

B. El Fondo Nacional para la Transición Laboral en la Era de la Automatización.

El FNTLA se constituye como un fondo parafiscal con patrimonio autónomo, de destinación específica e inembargable, administrado por una junta directiva tripartita. Su naturaleza parafiscal lo sustrae del Presupuesto General de la Nación, blindándolo de los recortes presupuestales y de las reasignaciones de gasto que han históricamente vaciado los programas de formación. Los recursos del fondo no pueden ser utilizados para financiar gasto corriente del Estado ni para propósitos distintos a los que esta propuesta define. Esta arquitectura jurídica es la condición de credibilidad de toda la propuesta: sin ella, el fondo se convierte en una cuenta más del presupuesto general, sujeta a los mismos vaivenes que han hecho inefectiva la política de formación colombiana.

Gobernanza tripartita con participación de la academia.

La junta directiva del FNTLA está integrada por representantes del Gobierno Nacional - Ministerios de Hacienda, Trabajo y Educación-, representantes del sector empresarial - incluyendo gremios de los sectores de mayor automatización-, representantes de los trabajadores -centrales obreras y organizaciones de trabajadores de la economía informal-, y representantes de la academia con voz y voto, en calidad de veedor técnico independiente y productor de la evidencia que orienta las decisiones de inversión del fondo. La inclusión de la academia no es decorativa: es el mecanismo que garantiza que las decisiones de inversión respondan a evidencia sobre el mercado laboral y no exclusivamente a presiones de los actores con mayor poder de negociación. El Observatorio Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana, junto con otros centros de investigación del país, está en condiciones de cumplir ese rol.

Cuatro líneas de inversión.

Primera línea - Créditos individuales de formación para trabajadores desplazados (40% de los recursos). Siguiendo el modelo del crédito SkillsFuture de Singapur, cada trabajador colombiano mayor de 18 años tiene acceso a un crédito de formación acumulable a lo largo de su vida laboral, utilizable en programas certificados de reconversión profesional. El crédito es mayor para trabajadores mayores de 45 años -los más vulnerables al desplazamiento y con menor capacidad individual de financiar su reconversión- y para trabajadores en sectores de alta exposición a la automatización identificados por el sistema de alerta temprana del fondo.

Segunda línea - Programas sectoriales de reconversión con encadenamiento productivo (30% de los recursos). Esta línea financia acuerdos sectoriales entre empresas, gremios, instituciones de formación y organizaciones de trabajadores para reconvertir colectivamente a grupos de trabajadores hacia ocupaciones con demanda creciente en el mismo sector o en sectores adyacentes. La formación no precede al empleo sino que se construye simultáneamente con él, siguiendo el modelo alemán de formación dual adaptado a las condiciones colombianas.

Tercera línea - Sistema de alerta temprana y observatorio de automatización (15% de los recursos). El fondo financia un sistema permanente de monitoreo del mercado laboral que identifica con anticipación las ocupaciones y sectores con mayor probabilidad de desplazamiento tecnológico, permitiendo que los programas de formación sean proactivos y no reactivos. Este sistema es administrado por la academia en alianza con el DANE y el Ministerio del Trabajo, y sus resultados son públicos y accesibles. Esta línea se articula con el mandato del artículo 57 de la Ley 2466 de 2025 desarrollado en el numeral 5a.3 de este documento.

Cuarta línea - Protección de ingresos durante la transición (15% de los recursos). Los trabajadores formales desplazados por automatización que participen en programas de reconversión certificados por el FNTLA reciben un subsidio de ingreso equivalente al 70% de su último salario durante el período de formación, con un techo de dos salarios mínimos y una duración máxima de doce meses. Este componente, inspirado en el modelo danés, reconoce que la formación no es efectiva cuando el trabajador enfrenta simultáneamente una crisis de ingresos.

Sistema de certificación de proveedores de formación.

El FNTLA no opera como ejecutor directo de la formación sino como financiador y certificador de un ecosistema de proveedores -el SENA, universidades con programas técnicos, institutos de formación privados, plataformas digitales de aprendizaje- que compiten por los recursos del fondo en función de sus resultados de colocación laboral efectiva. Los proveedores son certificados y descertificados con base en métricas verificables: tasa de vinculación laboral de sus egresados en los doce meses siguientes a la formación, incremento salarial promedio y pertinencia de los programas con la demanda real del mercado. Este mecanismo de competencia administrada es la palanca de calidad del sistema y evita que el fondo se convierta en un subsidio cautivo a instituciones con bajo desempeño.

Colombia tiene una ventana de tiempo -que no es ilimitada- para construir la arquitectura institucional de la transición laboral antes de que el desplazamiento tecnológico adquiera la velocidad e irreversibilidad que ya tiene en las economías más digitalizadas. Las empresas que automatizan capturan los beneficios de la productividad; los trabajadores desplazados absorben los costos de la transición. Esa asimetría es el fundamento de justicia de esta propuesta. El FNTLA no es una propuesta contra la tecnología ni contra la inversión privada: es una propuesta para que el progreso tecnológico sea compartido y no concentrado, y para que Colombia construya, por primera vez, un sistema de formación laboral con la escala, la continuidad y la solvencia financiera que la magnitud del desafío exige. Esta propuesta se articula directamente con el mandato del artículo 57 de la Ley 2466 de 2025 sobre política pública ante automatización (numeral 5.3, Propuesta 10) y con la propuesta de transición justa territorial del numeral 9.5.3.

8. Empleos verdes y azules

8.1. Qué son los empleos verdes y azules

La Organización Internacional del Trabajo define los empleos verdes como empleos decentes que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente, ya sea en sectores tradicionales - manufactura, construcción, agricultura- o en sectores emergentes vinculados a la transición energética, la economía circular y la biotecnología. La condición de "decente" es constitutiva: no basta con que la actividad sea ambientalmente favorable si no garantiza remuneración justa, protección social y condiciones dignas de trabajo (OIT, 2025). Los empleos azules son una subcategoría vinculada al aprovechamiento responsable de los recursos hídricos y marinos: pesca artesanal sostenible, acuicultura, turismo costero, gestión de cuencas y ecosistemas acuáticos.

Una distinción operativa relevante, que surge del análisis comparado más reciente (PNUD, 2025; Winkler et al., 2024), es que no todo empleo en un sector verde es un empleo verde. La mayoría de los trabajadores en sectores clasificados como verdes desempeña ocupaciones que no tienen contenido ambiental específico. Esto genera cuatro categorías: ocupaciones verdes en sectores verdes, ocupaciones verdes en sectores no verdes, ocupaciones no verdes en sectores verdes, y ocupaciones no verdes en sectores no verdes. Esta distinción es crítica para la medición y para el diseño de política: la intervención debe dirigirse a las ocupaciones, no solo a los sectores.

8.2. El panorama internacional

El BID y la OIT, en un estudio de referencia para América Latina y el Caribe, estiman que la transición hacia una economía de cero emisiones netas podría crear 15 millones de nuevos empleos netos en la región para 2030, resultado neto de la creación de 22,5 millones de empleos en agricultura sostenible, energías renovables, silvicultura, construcción y manufactura, y la eliminación de 7,5 millones de empleos en electricidad basada en combustibles fósiles, extracción de hidrocarburos y producción animal intensiva (BID/OIT, 2020). La OCDE, en sus Perspectivas de Empleo 2024, matiza este panorama: el efecto neto sobre el número total de empleos será modesto, pero las reasignaciones entre sectores y regiones serán significativas y requerirán políticas activas de reconversión laboral.

A escala global, el Foro Económico Mundial estima que las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) podrían crear 395 millones de empleos antes de 2030. La OIT estima que 75 millones de personas trabajan actualmente en SbN y que este número podría crecer en 20 millones adicionales hacia 2030. Para América Latina específicamente, la gestión sostenible de la biodiversidad solo en agricultura podría crear 14 millones de empleos nuevos (OIT, 2024).

El modelo de referencia más cercano para Colombia en cuanto a medición es el desarrollado por Uruguay junto con la OIT, que duplicó sus empleos verdes entre 2016 y 2021 -llegando a 89.200- mediante una metodología que combina clasificación sectorial y ocupacional. En Chile, el PNUD (2025) desarrolló un estudio que aplica la metodología de Winkler et al. (2024) para identificar la probabilidad de que cada ocupación sea verde, combinada con la clasificación de sectores, produciendo así cuatro grupos de empleos. Estos modelos son replicables en Colombia con la GEIH y la CIU.

8.3. Impactos en el mercado laboral colombiano: oportunidades y riesgos

Oportunidades.

Colombia tiene condiciones excepcionales para los empleos verdes y azules: es uno de los 10 países con mayor biodiversidad del mundo, tiene un potencial eólico onshore de 35 GW y offshore de 50 GW, y un potencial solar estimado en 8.000 GW para proyectos de gran escala. La capacidad instalada solar y eólica pasó del 1,5% de la matriz eléctrica en 2022 al 10% en 2024, con entre 13,5 GW y 2,8 GW adicionales de proyectos solares y eólicos aprobados para entrar en operación entre 2023 y 2033 (SEI, 2025).

En materia de empleo, el DANE registraba 114.939 empleos verdes en Colombia en 2024, frente a 86.000 en 2019. El MinTrabajo y la OIT estiman la creación de más de 30.000 nuevos empleos verdes adicionales en los próximos años, y la OIT proyectó en 2022 que más de 14.000 empleos podrían generarse para 2030 solo en actividades de reciclaje. La Alianza Empleos Verdes -iniciativa de la Unión Europea con ocho fundaciones empresariales colombianas, con una inversión de 3,3 millones de euros- opera en 28 municipios de Antioquia, Caldas y Valle del Cauca con metas de formar a más de 2.000 personas, acompañar a 100 empresas y articular a 200 líderes en sectores de agroindustria, minería responsable, industria, salud y construcción sostenible (Alianza Empleos Verdes, 2025).

Riesgos y efectos negativos.

La transición energética también destruye empleo, y en Colombia ese riesgo tiene nombre y apellido territorial. Un estudio del DNP estima la pérdida de 117.000 empleos en la industria de hidrocarburos si la transición no se realiza de manera gradual, lo que representaría además una reducción del 3,5% del PIB. Municipios como Puerto Gaitán (Meta), donde el 70% del PIB depende del petróleo, o los municipios carboneros del Cesar y La Guajira, enfrentarán reconversiones productivas totales sin alternativas inmediatas disponibles (Climate Tracker, 2024). Este riesgo se agrava porque Colombia depende del petróleo para el 56,1% de sus ingresos por exportaciones, lo que hace que la transición tenga además impactos fiscales estructurales.

Existen además tres riesgos laborales transversales que la política pública tiende a subestimar. Primero, la masculinización: más del 75% de los empleos con potencial verde alto están ocupados por hombres (Bermúdez Ahumada, 2025), lo que significa que sin política activa la transición verde profundiza la segregación ocupacional de género. Segundo, los riesgos de SST propios de los sectores emergentes: en energías renovables hay riesgos de caídas en altura, exposición eléctrica y quemaduras; en gestión de residuos hay exposición a sustancias tóxicas; en acuicultura y pesca hay riesgos de ahogamiento y exposición a temperaturas extremas - riesgos que la normativa colombiana de SST no regula específicamente (Bermúdez Ahumada, 2025). Tercero, los conflictos socioambientales: los proyectos eólicos en La Guajira han generado disputas con comunidades indígenas por el uso de territorios ancestrales, y de 17 proyectos con conexiones aprobadas, solo dos están en fase de pruebas (SEI, 2025).

8.4. El vacío normativo: el mandato de la Ley 2466 sin reglamentar

La Ley 2466 de 2025 (reforma laboral, art. 58) incluyó un mandato sobre descarbonización y transición energética que establece mecanismos para identificar sectores en riesgo, orientar a los trabajadores y ofrecer rutas de reconversión laboral, en articulación con el Servicio Público de Empleo y otras entidades. Este mandato no ha sido reglamentado. La reglamentación pendiente es el nodo crítico de la política: sin ella, el artículo 58 no produce efectos jurídicos ni programáticos. La Hoja de Ruta de Transición Justa lanzada en 2024 por el Gobierno establece trayectorias de desarrollo, pero tampoco ha sido integrada al Plan Energético Nacional (PEN 2024-2054), que está en proceso de actualización (SEI, 2025).

A esto se suma el vacío en el Servicio Público de Empleo: aunque existe una guía conceptual del SPE sobre empleos verdes, los operadores del sistema no tienen herramientas para identificar, clasificar ni conectar perfiles laborales con oportunidades en sectores verdes y azules. El SENA ha abierto cupos de certificación de saberes ambientales, pero de manera fragmentaria y sin una ruta articulada con los sectores empleadores de la Alianza Empleos Verdes.

8.5. Propuesta

8.5.1. Taxonomía operativa nacional de empleos verdes y azules

La precondition de cualquier política es tener una definición medible. Se propone que el DANE, el SENA y el MinTrabajo adopten una taxonomía operativa de empleos verdes y azules

basada en la metodología combinada sector-ocupación, siguiendo el modelo desarrollado por la OIT y PNUD para Uruguay y Chile. Esta taxonomía debe: (i) clasificar sectores según su contribución ambiental usando la CIU revisión 4 del DANE; (ii) clasificar ocupaciones según el contenido verde de sus tareas usando la CIUO 08; y (iii) combinar ambas clasificaciones para producir los cuatro grupos de empleos. La GEIH debe incorporar una variable de clasificación verde/azul en su módulo de ocupación, lo que permitiría medir la evolución de estos empleos con periodicidad anual sin costo adicional de recolección.

8.5.2. Reglamentación del artículo 58 de la Ley 2466 de 2025

La reglamentación pendiente del artículo 58 debe estructurarse en tres componentes: (i) identificación de sectores y ocupaciones en riesgo de desplazamiento, con criterios cuantitativos basados en la proyección de 117.000 empleos en hidrocarburos y en los sectores carboneros del Cesar, Norte de Santander y La Guajira; (ii) diseño de rutas de reconversión laboral diferenciadas por territorio y perfil ocupacional, articuladas con el SENA y las universidades regionales; y (iii) estándares mínimos de calidad laboral para empleos verdes y azules, que incluyan: condiciones salariales mínimas, afiliación obligatoria a seguridad social y ARL, y protocolos de SST específicos para los riesgos propios de cada sector -instalación de paneles solares, operación de parques eólicos, gestión de residuos, trabajo en ecosistemas acuáticos.

8.5.3. Transición justa territorial: mesas para municipios en riesgo

La propuesta más diferenciadora para Colombia es que la política de empleos verdes no puede ser genérica: debe tener una dimensión territorial que reconozca a los municipios carboneros, petroleros y mineros que enfrentan pérdidas masivas de empleo. Se propone crear Mesas de Transición Justa en los municipios con mayor dependencia de los sectores en transición - articulando empresas del sector en transición, sindicatos, SENA, gobierno local y MinTrabajo- con un mandato concreto: elaborar un plan de reconversión productiva municipal con proyectos de SbN, energías renovables y agroecología como ejes de la nueva demanda laboral. Esta propuesta es consistente con la Hoja de Ruta de Transición Justa del Gobierno y con los compromisos del NDC de Colombia ante el Acuerdo de París, y puede canalizarse con financiamiento del portafolio de 40.000 millones de dólares anunciado por el Gobierno para la transición climática.

8.5.4. Articulación formativa con la Alianza Empleos Verdes y el SENA

La Alianza Empleos Verdes ofrece una plataforma ya operativa para conectar formación con demanda real en 28 municipios de Antioquia, Caldas y Valle del Cauca. Se propone que el MinTrabajo formalice esta alianza como piloto demostrativo de la política nacional de empleos verdes, con tres condiciones: (i) que los resultados -tipos de empleos, perfiles, brechas de formación, condiciones laborales- se sistematicen con metodología DANE y sirvan de insumo para la taxonomía nacional; (ii) que el SENA adapte su oferta de certificación de saberes verdes a las demandas sectoriales identificadas en los tres territorios; y (iii) que el Servicio Público de Empleo incorpore los perfiles verdes en sus sistemas de intermediación laboral. La experiencia de la Alianza con enfoque diferencial -jóvenes, mujeres, personas en proceso de

reincorporación- debe replicarse en la política nacional, dado que sin ese enfoque la transición verde reproduce las brechas existentes de género y vulnerabilidad.

El Observatorio Laboral, en su rol de secretaría técnica de la Alianza Empleos Verdes, está en posición de sistematizar los resultados del piloto y traducirlos en insumos para el proceso reglamentario pendiente del artículo 58 de la Ley 2466 de 2025.

9. Mediación laboral y mecanismos alternativos de solución de conflictos

9.1. Datos

9.1.1. El problema de fondo: una jurisdicción que llega tarde y un Ministerio que no resuelve

La jurisdicción ordinaria laboral enfrenta una congestión estructural. Un trabajador espera en promedio 534 días calendario para obtener una resolución de primera instancia, y más de 1.000 días si el proceso llega a casación. Según el análisis de 229.121 procesos laborales entre 2022 y 2025, el 48,6% son declarativos, el 25,3% son tutelas y el 15,2% son ejecutivos - lo que describe simultáneamente litigios masivos por reconocimiento de derechos, uso intensivo de tutelas como corrector de fallas administrativas, e incumplimiento estructural posterior a las sentencias (Gómez Castro et al., en prensa). Los temas materiales más frecuentes son seguridad social, contrato de trabajo, prestaciones sociales y reliquidación pensional: conflictos que deberían resolverse por vía administrativa o en etapas tempranas del conflicto laboral.

El Ministerio del Trabajo cumple simultáneamente funciones de policía administrativa y conciliación, pero opera con limitaciones estructurales que reducen su efectividad en ambos roles. El estudio de conflictividad en proceso de publicación de los observatorios muestra que la intervención del MinTrabajo es calificada con baja utilidad por la mayoría de las empresas consultadas, y que la mediación y conciliación externa también es percibida como ineficaz. En contraste, la negociación directa es el mecanismo que más empresas califican como totalmente efectivo. La conflictividad que no se resuelve internamente tiende a escalar directamente a la vía judicial, sin escalas intermedias funcionales.

9.1.2. Tipología de la conflictividad y sus causas

Los grupos focales del estudio del Observatorio identifican que la conflictividad laboral surge principalmente del miedo y la desconfianza: las empresas temen a los sindicatos y los trabajadores temen perder su empleo, lo que lleva a canalizar el conflicto por vías legales o de hecho en lugar del diálogo. A esto se suman la falta de formación en habilidades blandas y de negociación, la fragmentación sindical, la politización del movimiento sindical y empresarial, y la ausencia de mecanismos alternativos robustos. En Colombia, los únicos MASC disponibles en materia laboral son la conciliación (solo ante jueces o inspectores) y el arbitraje (costoso y de difícil implementación para conflictos individuales): no existe la mediación ni la amigable composición como opciones accesibles (Morad et al., 2023).

9.1.3. Experiencias internacionales de referencia

El análisis comparado de modelos internacionales realizado por el Observatorio Laboral identifica cinco referencias relevantes para Colombia. En Estados Unidos, el Federal Mediation and Conciliation Service (FMCS) y la Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

ofrecen servicios diferenciados de mediación colectiva e individual, con énfasis en la negociación basada en intereses comunes. En España, el Instituto Laboral y los Tribunales de Mediación operan con mediadores especializados, formación certificada y procedimientos estandarizados. En Suecia, el modelo de autorregulación tripartita con regla de no-huelga durante la vigencia del convenio colectivo ha producido décadas de estabilidad negocial. En México, el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCR) gestiona conciliaciones colectivas e individuales con resultados medibles. A nivel internacional, la CETCOIT de la OIT -que atiende conflictos relacionados con libertad sindical- logró acuerdos en el 70% de los casos que recibe entre 2012 y 2021, con una tasa de implementación exitosa del 85% (Morad et al., 2023).

9.2. Análisis

9.2.1. La posibilidad jurídica de la mediación laboral y su función preventiva

Un equívoco frecuente en el debate sobre mediación laboral en Colombia es suponer que la irrenunciabilidad de los derechos laborales impide la mediación. La confusión es conceptual: la mediación no impone soluciones ni permite renunciar a derechos. El mediador no decide nada, no arbitra, no declara el derecho aplicable. Su función es facilitar que las propias partes construyan un acuerdo que ambas consideren satisfactorio, dentro del marco normativo vigente. Si ese acuerdo reconoce menos de lo que la ley otorga al trabajador, no tiene validez jurídica - pero eso no es un límite de la mediación sino una condición de su ejercicio. Un acuerdo de mediación laboral es un acuerdo sobre hechos, sobre formas de cumplimiento, sobre calendarios de pago, sobre condiciones de trabajo que la ley deja al margen convencional: es perfectamente compatible con el principio de irrenunciabilidad porque no opera sobre el contenido de los derechos sino sobre la forma en que las partes los hacen efectivos.

La Sentencia C-893 de 2001 de la Corte Constitucional, lejos de cerrar la puerta a la mediación laboral, la abrió con precisión: declaró inexecutable la mediación obligatoria pero reconoció explícitamente la validez de la mediación voluntaria como mecanismo legítimo de resolución de conflictos laborales. La clave está en la voluntariedad y en la independencia del mediador: un proceso que las partes eligen libremente, que no les impone ninguna solución, y cuyo resultado solo es vinculante si ellas lo suscriben. Ese es el modelo que el Observatorio propone fortalecer.

La dimensión más valiosa de la mediación laboral no es, sin embargo, la resolución de conflictos ya declarados: es la prevención de conflictos que todavía no han cristalizado en una demanda judicial o en una huelga. Un mediador laboral especializado puede intervenir en el momento en que aparecen las primeras tensiones - cuando el trabajador percibe un trato injusto pero aún no ha interpuesto una queja, cuando la empresa contempla una reestructuración que afectará empleos, cuando una negociación colectiva se está deteriorando antes de que se presente el pliego formal. En ese momento temprano, el costo de resolución es mínimo, la posibilidad de acuerdo es máxima y el daño al clima laboral es aún reparable. Los estudios del Observatorio sobre conflictividad muestran que la mayoría de los conflictos laborales que terminan en litigio judicial tuvieron un momento previo en que un proceso de mediación habría podido cerrarlos: el problema no fue la ausencia de un mecanismo legal sino la ausencia de un

mediador disponible, independiente y con la confianza de ambas partes (Morad et al., 2023; Gómez Castro et al., en prensa).

9.2.2. Por qué fallan los mecanismos actuales

La raíz del problema no es normativa sino institucional y cultural. Existen habilitaciones legales para los MASC en materia laboral, pero el sistema opera sin incentivos para usarlos, sin confianza entre las partes, y sin mediadores especializados independientes. El MinTrabajo no puede ser mediador neutral porque es percibido simultáneamente como fiscalizador y defensor de trabajadores, lo que bloquea su función conciliadora. Los centros de conciliación no están especializados en materia laboral. El arbitraje es costoso y de difícil implementación para conflictos individuales. Y la ausencia de una oferta de mediación laboral independiente - accesible, gratuita o de bajo costo, cercana territorialmente- hace que el único camino disponible para la mayoría de los trabajadores sea la vía judicial, con sus costos de tiempo y dinero (Morad et al., 2023).

La investigación de los observatorios sobre diálogo social en el marco del Swedish Workplace Programme (SWP) aporta la evidencia más directa sobre qué funciona en la práctica para reducir la conflictividad laboral antes de que llegue a instancias externas. El programa, desarrollado con empresas colombianas y suecas operando en Colombia, identificó cinco prácticas que distinguen sistemáticamente a las organizaciones con baja conflictividad de las de alta conflictividad (Castilla y Morad, 2025).

La primera práctica es el cambio de mentalidad organizacional hacia una cultura colaborativa. Las organizaciones con baja conflictividad han transitado de una lógica de control y supervisión jerárquica hacia una de confianza y responsabilidad compartida. Esto se manifiesta en que los errores se tratan como oportunidades de aprendizaje y no como causales de sanción, que los líderes reconocen abiertamente sus propias equivocaciones, y que la jerarquía no impide que cualquier trabajador plantee un problema o una mejora. En términos laborales, esta cultura reduce significativamente las quejas por trato injusto -que son la fuente más frecuente de conflicto individual- porque elimina la percepción de arbitrariedad en las decisiones de gestión.

La segunda práctica es el diagnóstico integral y participativo del entorno laboral. Las empresas del programa fueron más allá de las encuestas de clima laboral anuales -que generalmente producen datos pero no cambios- hacia metodologías de diagnóstico que involucran a los propios trabajadores en la identificación de los problemas y en el diseño de las soluciones. La diferencia es fundamental: cuando el trabajador ayuda a definir el problema, el acuerdo resultante no le es impuesto sino construido. Eso eleva dramáticamente la tasa de cumplimiento de los compromisos y reduce la probabilidad de que el mismo conflicto resurja.

La tercera práctica es la comunicación activa y bidireccional. Las organizaciones con baja conflictividad han creado canales formales de escucha que no son buzones de sugerencias ignorados sino mecanismos con respuesta garantizada y con consecuencias visibles. Esto incluye reuniones regulares entre directivos y equipos operativos sin agenda predefinida, sistemas de retroalimentación anónima con respuesta pública, y comités de condiciones laborales con mandato real de decisión. La clave no es la existencia del canal sino la

credibilidad de que lo que entra por él tiene efecto: cuando el trabajador percibe que sus aportes son escuchados y considerados, la probabilidad de que escale un conflicto a instancias externas cae drásticamente.

La cuarta práctica es la existencia de comités de diálogo social con enfoque de largo plazo. Las empresas del programa crearon espacios formales de encuentro entre representantes de trabajadores y de la dirección con mandato explícito de abordar no solo los conflictos del presente sino las condiciones del trabajo en el futuro: cómo afectará la automatización a los empleos existentes, cómo se adaptarán las condiciones de trabajo a los cambios del sector, cómo se distribuirán los beneficios de la productividad. Estos comités no son sindicatos ni negociaciones colectivas: son espacios de anticipación que permiten que los ajustes se hagan por acuerdo y no por imposición.

La quinta práctica es el seguimiento verificable a los acuerdos con indicadores públicos. Los compromisos que se construyen en los espacios de diálogo solo producen confianza si se cumplen y si ese cumplimiento es verificable. Las organizaciones del programa adoptaron indicadores de seguimiento públicos -rotación, ausentismo, encuestas de clima, número de quejas formales- que permiten medir si los acuerdos se están honrando y que crean una presión positiva hacia el cumplimiento. La transparencia de los indicadores es también un mecanismo de rendición de cuentas que refuerza la credibilidad del proceso de diálogo (Castilla y Morad, 2025).

9.2.3. La experiencia acumulada como referencia: mediación como práctica, no como institución

El Consejo Internacional de la Industria Sueca (NIR), con el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), desarrolló entre 2019 y 2023 un programa de formación de mediadores laborales en Colombia que los observatorios han seguido y documentado en sus estudios. La experiencia generó un grupo de profesionales con formación multidisciplinar en derecho laboral, psicología organizacional y técnicas de negociación, que demostraron que la mediación laboral especializada es viable en el contexto colombiano y que los acuerdos alcanzados mediante este proceso tienen una alta tasa de cumplimiento voluntario. Los observatorios han tomado esta experiencia como referencia empírica en sus investigaciones sobre conflictividad y MASC, y sus hallazgos confluyen en un diagnóstico claro: el principal obstáculo para la mediación laboral en Colombia no es normativo sino de arquitectura institucional. El sistema no tiene un espacio específico donde la mediación independiente pueda operar con credibilidad, confidencialidad y sin depender de ninguna de las partes en conflicto. La Sentencia C-893/2001 de la Corte Constitucional establece que la mediación debe ser voluntaria, lo que coloca la clave del éxito en la confianza que inspire el mediador y el proceso, no en la obligatoriedad (Morad et al., 2023).

9.3. Propuesta

9.3.1. Tres líneas de intervención articuladas

1. Fortalecer la mediación laboral independiente con rol central de la academia.

La propuesta no es crear una nueva institución sino fortalecer la capacidad de mediación laboral que ya existe en el sistema, dándole un hogar institucional que no dependa del Ministerio del Trabajo, de los gremios ni de las centrales sindicales. Los centros de conciliación y mediación de las universidades -habilitados por el Ministerio de Justicia conforme a la Ley 640 de 2001- son el espacio natural para esta función: tienen independencia de las partes en conflicto, credibilidad técnica, capacidad de formación continua de mediadores y presencia en múltiples ciudades. La propuesta es que el Ministerio del Trabajo, en articulación con el Ministerio de Justicia, habilite a los centros universitarios de conciliación como operadores especializados en conflictos laborales, con mediadores formados en derecho laboral, psicología organizacional y técnicas de negociación basada en intereses. La experiencia del programa de formación NIR-ASDI y la red de profesionales que generó constituyen un punto de partida operativo que puede activarse sin necesidad de construir desde cero. El proceso debe ser voluntario -conforme a la Sentencia C-893/2001- y completamente confidencial. El Ministerio puede habilitar este esquema mediante acto administrativo, sin reforma legal.

2. Fortalecer el MinTrabajo en su función conciliadora sin cambiar su naturaleza.

El Ministerio del Trabajo no puede ser mediador neutral mientras sea percibido simultáneamente como fiscalizador y defensor de trabajadores. La propuesta no es transformarlo en superintendencia -lo que requeriría reforma legal de gran envergadura y generaría resistencias de todos los actores- sino separar operativamente sus funciones: las inspecciones de trabajo y las sanciones por un lado; la conciliación por otro. Esta separación puede hacerse mediante reorganización interna: grupos especializados de conciliación con rotación periódica que impidan la captura, protocolos de abstención cuando el inspector conozca el caso, y derivación activa hacia los centros de mediación universitarios cuando las partes lo soliciten. En el corto plazo, la medida más eficaz es ampliar la cobertura territorial de los inspectores de trabajo en municipios rurales y zonas con mayor conflictividad, que hoy tienen presencia mínima del Ministerio.

3. Adopción de buenas prácticas de diálogo social preventivo.

A partir de la sistematización del Swedish Workplace Programme (Castilla y Morad, 2025), el Observatorio propone difundir e incentivar en el tejido empresarial colombiano cinco prácticas de diálogo social que reducen estructuralmente la conflictividad: (i) cambio de mentalidad organizacional hacia una cultura colaborativa; (ii) diagnóstico integral y participativo del clima laboral; (iii) comunicación bidireccional con canales reales de escucha; (iv) comités de diálogo social con enfoque de largo plazo; y (v) seguimiento verificable a los acuerdos con indicadores públicos. Estas prácticas pueden adoptarse mediante lineamientos voluntarios del Ministerio del Trabajo, requisitos de buenas prácticas para contratación pública, o como criterios de certificación en el marco de los sistemas de gestión de SST. Su implementación no requiere reforma normativa y puede producir resultados en el corto plazo, comenzando por las empresas medianas y grandes con mayor capacidad institucional.

Nota sobre criterios de priorización

Las propuestas anteriores están organizadas a partir de los temas identificados en la agenda del Observatorio y los apuntes de trabajo del equipo. No todas tienen el mismo horizonte de

viabilidad ni el mismo nivel de desarrollo técnico disponible. El criterio transversal es el mismo que orienta el documento: aprovechar lo que ya existe -normativa vigente, análisis acumulados, capacidad institucional instalada- para proponer intervenciones acotadas, técnicamente sustentadas y con posibilidades reales de avance. La priorización final deberá incorporar el criterio político del momento: en período preelectoral, las propuestas con mayor autonomía técnica respecto al ciclo legislativo tienen mayores posibilidades de sostenerse.



Observatorio
Laboral
Pontificia Universidad Javeriana

Observatorio
fiscal
de la Pontificia
Universidad
Javeriana



CEJ[®]
Corporación
Excellencia en la Justicia

Bibliografía

- Castilla Oliver, M. A. y Morad Acero, J. (eds.) (2025). Construyendo puentes: mejores prácticas y recomendaciones para promover el diálogo social en los entornos laborales colombianos. Swedish Workplace Programme / Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- CEPAL (2022). Hacia la sociedad del cuidado: los pilares de un pacto social para la recuperación sostenible con igualdad de género en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- Gómez Castro, J., Gómez Castaño, F. A., García Ospina, J. M., Jiménez Uribe, I. C., Morad Acero, J. y Rivera Rosas, J. (en prensa). Conflictividad laboral en Colombia 2019–2025. Observatorio Laboral y Observatorio Fiscal, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Lederach, J. P. (2003). The little book of conflict transformation. Good Books, Pennsylvania.
- Ministerio del Trabajo (2021). Informe de actividades CETCOIT. Bogotá.
- Morad Acero, J., López Moreno, J. P., Jiménez Uribe, I. C., Prieto Monroy, C. A., Villamil Garzón, E. M., Guarnizo Rico, C. J., Salamanca Rangel, J. M. E., Agudelo Garzón, J. E. y Ceballos Arévalo, M. A. (2023). Institucionalización de la mediación en el mercado laboral en Colombia. Tirant lo Blanch. Bogotá. ISBN: 978-84-1056-408-4.
- Morad Acero, J., Casanova, M. y Gómez Castro, J. (2025). El cuidado como problema público y derecho: diagnóstico y propuestas para Colombia. Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana (2023). Propuesta de cotización al sistema de seguridad social para trabajadores con ingresos inferiores al SMMLV. Bogotá.
- Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana (2026). Mesas Nacionales de Concertación para la Productividad y la Generación de Empleo Sostenible. Bogotá.
- OIT (2012). Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social. Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:R202
- OIT (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. Ginebra. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/major-publications/care-work-and-care-jobs-future-decent-work>
- Arango, L. E. y Flórez, L. A. (2020). Informality and the minimum wage in Colombia. Borradores de Economía, Banco de la República, núm. 1121. Bogotá. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9884>
- Arango, L. E., Herrera, P. y Posada, C. E. (2007). El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países. Ensayos sobre Política Económica, Banco de la

- República, 25(55), 210–263. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/392>
- OIT (2014). Salarios mínimos: adquisición y gestión de los sistemas de salarios mínimos. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang-es/index.htm>
- Garlati, A. (2026). Análisis comparado del mercado laboral Colombia–Uruguay: negociación colectiva, sindicalización y formalización [Presentación]. Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Salazar Saenz, M. (2026). ¿Evolución del mercado laboral colombiano en 12 años? Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. [Borrador preliminar, febrero 2026].
- Bermúdez Ahumada, A. E. (2025). Empleos verdes y azules: retos, potencial y contribución a la sostenibilidad. *Protección & Seguridad*, (422), 14–30.
- Amarante, V., Arim, R. y Santamaría, M. (2005). Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano. *Perfil de coyuntura económica*, (6), 67–82.
- Ariza, J. y Cedano, P. (2017). Empleo y formalización laboral juvenil en Colombia. Una evaluación de la Ley del Primer Empleo. *Revista de Economía Laboral*, 40–59.
- Castaño Vélez, E., López Castaño, H. y Rhenals Monterrosa, R. (2004). La reforma laboral de 2002 y sus impactos: in medio stat virtus.
- Fernández, C. y Villar, L. (2017). Taxonomía de la informalidad en América Latina. Fedesarrollo. Bogotá.
- Garlati-Bertoldi, P. A. (2020). Payroll taxes, social security, and informality: The 2012 tax reform in Colombia. En *Change at home, in the labor market, and on the job* (pp. 153–193). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0147-912120200000048008> En *Change at home, in the labor market, and on the job* (pp. 153–193). Emerald Publishing Limited.
- Gaviria, A. (2004). Ley 789 de 2002: ¿funcionó o no? Documentos CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Guataquí, J. C. y García, A. (2009). El impacto de la reforma laboral de 2002 sobre el mercado de trabajo en Colombia. Bogotá.
- Heckman, J. y Pagés, C. (eds.) (2004). *Law and employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. University of Chicago Press. Chicago. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226322858.001.0001>
- Herrera-Idárraga, P., Garlati-Bertoldi, P. A. y Torres, J. D. (2022). Urban wage gaps in Colombia and the impact of a national payroll tax policy. *Regional Studies*. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1952988>
- Kaplan, D. S. (2009). Job creation and labor reform in Latin America. *Journal of Comparative Economics*, 37(1), 91–105. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2008.09.008>

- Kugler, A. (2004). The effect of job security regulations on labor market flexibility: Evidence from the Colombian labor market reform. Working Paper.
- Kugler, A., Kugler, M. y Herrera-Prada, L. (2017). Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia reform. NBER Working Paper. <https://doi.org/10.3386/w23308>
- Montenegro, C. y Pagés, C. (2004). Who benefits from labor regulation? Chile 1960–1998. En Heckman y Pagés (eds.), Law and employment. University of Chicago Press. Disponible en: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226322858.001.0001#chapter-4>
- Morad-Acero, J. y Salazar-Sáenz, M. (2026). El impacto de la flexibilización de las regulaciones de seguridad social en las contribuciones a las pensiones. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá. [Borrador de investigación].
- Moya, M. A. (2013). Impacto del programa "Ley del Primer Empleo" en la incidencia en la informalidad y en el subempleo juvenil de Colombia. Suma de Negocios.
- Núñez, J. (2005). Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes. Bogotá.
- Paes de Barros, R. y Corseuil, C. H. (2004). The impact of regulations on Brazilian labor market performance. En Heckman y Pagés (eds.), Law and employment. University of Chicago Press.
- FMI (2024). Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work. International Monetary Fund Staff Discussion Note. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/01/14/Gen-AI-Artificial-Intelligence-and-the-Future-of-Work-542379>
- McKinsey Global Institute (2023). The economic potential of generative AI: The next productivity frontier. McKinsey & Company.
- Observatorio Laboral, Pontificia Universidad Javeriana (2025). Fondo Nacional para la Transición Laboral en la Era de la Automatización (FNTLA). Bogotá.
- SkillsFuture Singapore (2024). SkillsFuture Annual Report 2023/2024. Singapur.
- BID y OIT (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. Washington D.C.
- Climate Tracker América Latina (2024). Empleos verdes y petróleo: retos y oportunidades. Climate Tracker.
- OCDE (2024). Perspectivas de Empleo de la OCDE 2024: Una transición justa hacia el cero neto. OCDE. París.
- OIT (2019). Empleos verdes y transición justa en Colombia: bases conceptuales, avances y próximos pasos. OIT. Bogotá.
- OIT (2024). Hoja de ruta para la generación de empleos verdes de Soluciones basadas en la Naturaleza en Colombia. OIT. Bogotá.

OIT (2025). ¿Qué es un empleo verde? <https://www.ilo.org/es/temas-y-sectores/just-transition-towards-environmentally-sustainable-economies-and-societies/que-es-un-empleo-verde>.

PNUD (2025). Empleos verdes y azules en Chile: estimación y potencial para avanzar en un desarrollo sostenible, justo e inclusivo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago.

SEI (2025). Energía solar, eólica y comunidades energéticas en Colombia: Panorama 2025. Stockholm Environment Institute.

Unión Europea y Alianza Empleos Verdes (2025). La Alianza Empleos Verdes impulsa talento e inclusión laboral en Colombia. Bogotá.

Anexo I. Articulado propuesto: fortalecimiento del derecho de asociación y el diálogo social

El siguiente articulado desarrolla las modificaciones al Código Sustantivo del Trabajo (CST) y normas concordantes que sustentan la propuesta de negociación colectiva por industrias y/o ramas descrita en el Tema 2 de este documento. Se presenta acomodado a los desarrollos de la OIT sobre diálogo social.

MEDIDAS ENCAMINADAS AL FORTALECIMIENTO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y EL DIALOGO SOCIAL EN EL MUNDO DEL TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO: NORMAS PARA LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO.

Artículo __. *Modifíquese el artículo 353 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 353. Derecho de Asociación. *Los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de asociarse libremente en defensa de sus intereses, formando agremiaciones, asociaciones profesionales, o sindicatos; y éstos poseen el derecho de unirse o federarse entre sí.*

Las asociaciones profesionales y los sindicatos deben ajustarse en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes a las normas de este título, a la Constitución y a la Ley y están sometidos a la inspección y vigilancia del Ministerio del Trabajo, en cuanto concierne al orden público y el respeto por la legalidad. El Ministerio del Trabajo podrá investigar y sancionar las conductas que transgredan el derecho de asociación sindical cuando dicha conducta provenga de un empleador, contratante, trabajador, asociación profesional, sindicato, federación o confederación.

Los trabajadores y empleadores, sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse o no a éstas con la sola condición de observar los estatutos de las mismas y someterse al imperio de la Ley.

Los trabajadores con independencia de si se encuentran o no vinculados mediante contrato de trabajo, tendrán la posibilidad de constituir organizaciones sindicales y registrarlas ante el Ministerio del Trabajo y podrán representar de esta forma los intereses de sus afiliados.

Artículo __. *Modifíquese el artículo 354 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 354. Ejercicio del Derecho de Asociación por organización Sindical.

- 1. Garantías para el ejercicio del derecho de asociación por organización sindical.**
Con el propósito de proteger el ejercicio del derecho de asociación, se establecen



como mínimo las siguientes garantías a las que tienen derecho todas las organizaciones sindicales:

- a) **Reconocimiento sindical.** Se reconocerá a las organizaciones sindicales como representantes de los trabajadores y trabajadoras sindicalizadas que a las mismas se afilien por el simple hecho de estar constituidas conforme a la Ley, y por ello se respetarán sus derechos y garantías propias, siempre y cuando no altere sin justificación las actividades normales del trabajo o se afecte los derechos de otros trabajadores. La representación a que se hace referencia corresponde a los asuntos propios de la dinámica sindical. Cuando por cualquier causa un trabajador o trabajadora se encuentre vinculada a más de una organización sindical, deberá informar por escrito a cuál de ellas le atribuye la facultad de representarle, y de no hacerlo se entenderá que será la organización sindical con la que tenga mayor tiempo en calidad de afiliado.
- b) **Permisos Sindicales.** Las organizaciones sindicales tendrán derecho a negociar por vía convencional o por acuerdos extraconvencionales el reconocimiento de permisos y comisiones sindicales remuneradas para el ejercicio eficaz de sus funciones sindicales, durante sus horas de trabajo.

En ausencia de acuerdo los empleadores deberán otorgar los permisos a los directivos sindicales bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Como mínimo se deberá garantizar un día de permiso mensual con destino a la directiva sindical con el fin de participar en las reuniones ordinarias de esta..

En el caso de asamblea general ordinaria anual de afiliados, el empleador y la organización sindical deberán convenir el mecanismo para facilitar la participación de los trabajadores sindicalizados a la mencionada reunión, estableciendo la franja horaria de participación, así como la rotación entre trabajadores para garantizar que no se afecte el normal desarrollo de las actividades de la empresa. Se deberá promover el uso de las tecnologías de la información para facilitar el desarrollo de asambleas virtuales.

Teniendo en cuenta que los accidentes ocurridos durante el ejercicio de actividades sindicales son considerados accidentes de trabajo, las organizaciones sindicales deberán solicitar los permisos con la debida antelación del caso y entregar los soportes que señalen la actividad sindical a realizar y el periodo de duración de la misma, aspecto necesario para garantizar la cobertura del riesgo profesional. Por razones de cobertura de riesgos profesionales, durante los periodos de disfrute de vacaciones el o la trabajadora no podrán realizar actividad sindical por encontrarse en periodo de descanso.

C) **Establecimiento de espacios de diálogo.** Con el fin de promover el diálogo social, se habilitarán espacios semestrales para que empresa y sindicato(s) reflexionen sobre el estado de la relación laboral colectiva, así como el cumplimiento de los acuerdos vigentes. El espacio

se realizará en el mes de enero y julio de cada año, siendo convocado por El empleador con una antelación no inferior a quince (15) días calendario. En la citación deberá informar el espacio físico o virtual para el desarrollo de la reunión con el sindicato o los sindicatos presentes. Por acuerdo convencional, se podrán definir frecuencias y condiciones distintas para el desarrollo del espacio de diálogo.

2. Conductas contrarias al derecho de asociación sindical y a la libertad sindical. *Se consideran actos atentatorios contra el derecho de asociación sindical, con independencia de quien los ejecute, los siguientes:*

- a) Constrañir o coartar la libertad individual de los trabajadores para pertenecer o no a una determinada organización sindical.*
- b) Divulgar información falsa o imprecisa con el fin de incitar a la no afiliación, desafiliación, afiliación de un trabajador o trabajadora a una organización sindical.*
- c) Despedir, suspender o modificar las condiciones de trabajo de los trabajadores a causa de su vinculación sindical. Impedir o perturbar las reuniones o asambleas de los trabajadores sindicalizados.*
- d) Establecer normas especiales o diferencias salariales o de otros beneficios con fines de discriminación contra los trabajadores sindicalizados; en ningún caso se podrán implementar planes de beneficios extralegales que tengan como condición de acceso el hecho de no pertenecer a una organización sindical. Lo anterior sin perjuicio de las reglas que impiden la duplicidad de prerrogativas, así como el respeto del principio de inescindibilidad.*
- e) El desconocimiento sin justificación de las garantías a que hace referencia el numeral 1o del presente artículo.*
- f) Incurrir en cualquier forma de abuso del derecho, ya sea de parte del empleador, trabajador u organización sindical.*

3. Prohibiciones a las organizaciones sindicales

Con el fin de garantizar el ejercicio del derecho de asociación sindical dentro de su cauce legal y constitucional, se prohíbe a las organizaciones sindicales:

- a. Abusar en cualquier forma del derecho, como lo es, sin limitarse a ello, facilitar la creación de organizaciones sindicales espejo con el propósito de multiplicar los fueros sindicales o prolongar injustificadamente la existencia de conflictos colectivos de trabajo. Se considera como organización sindical espejo aquella en la que el número de afiliados coincide, de manera directa o indirecta, en no menos de la mitad más uno.*
- b. Participar de manera directa o indirecta en cualquier acto que atente contra la libre competencia económica y los derechos de los consumidores, como lo son el pretender influir en las decisiones de mercado, ya sea en contra o a favor de la empresa donde tenga afiliados, tales como promover acciones de cualquier*

tipo direccionadas a afectar la percepción comercial de una determinada empresa.

- c. *No cumplir las normas contables aplicables a las entidades sin ánimo de lucro. Las organizaciones sindicales están obligadas a llevar contabilidad y deberán abstenerse de recibir fuente de financiación anónimas o cuyos orígenes no se encuentren debidamente legalizados y registrados, igualmente deberán mantener sus libros contables y llevar un estricto control de todo los ingresos y egresos el cual deberá estar a disposición de sus afiliados o de cualquier autoridad competente que lo pueda requerir.*
- d. *Divulgar información falsa o imprecisa del empleador o sus representantes, directivos o accionistas, con el fin de afectar su imagen o incidir de forma negativa en su estrategia comercial o institucional.*

4. **Sanciones.** *La persona natural o jurídica que atente contra las garantías y prohibiciones establecidas en el presente artículo podrá ser objeto de sanciones por parte del Ministerio del Trabajo. Lo anterior sin perjuicio de las acciones civiles o penales que correspondan en caso de que ocasionare perjuicios o en que incurra en un delito en los términos del artículo 292 del Código Penal. En el evento que el infractor sea una organización sindical, dicha infracción constituye además de las sanciones que imponga el Ministerio del Trabajo, causal de cancelación del registro sindical para lo cual se deberá adelantar el proceso judicial especial respectivo.*

Artículo __. *Modifíquese el artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 356. Organizaciones Sindicales y de Trabajadores. *Los trabajadores y trabajadoras podrán organizarse como autónomamente lo determinen y con las finalidades que dispongan sus propios estatutos.*

Artículo __. *Modifíquese el artículo 357 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 357. Representación Sindical. *En una misma empresa podrán coexistir varias organizaciones sindicales. Para efectos del diálogo con el empleador cada organización sindical tendrá representatividad directa, pero podrán en su conjunto organizarse y elegir a un grupo común de representantes.*

Parágrafo 1. *En la empresa existirá una comisión de reclamos conformada por dos trabajadores o trabajadoras. El periodo de vigencia de la comisión de reclamos será de dos años, contados desde el primero de enero de cada año impar. En caso de coexistencia de organizaciones sindicales presentes en una misma empresa, la comisión de reclamos estará conformada por un trabajador afiliado por cada organización sindical. En caso que haga presencia una nueva organización sindical posterior al inicio del periodo instituciona de*

designación de la comisión de reclamos, designará su integrante por el periodo restante para el cumplimiento del periodo institucional.

Cumplido el periodo institucional de designación de la comisión de reclamos, se designará una nueva en los términos del procedimiento indicado. El periodo de vigencia de la comisión es institucional, de tal forma que, en el evento de presentarse reemplazo de alguno de sus integrantes, este lo será sólo por el periodo pendiente para cumplir el periodo institucional. En ejercicio de la autonomía sindical, los integrantes de la comisión de reclamos, siempre y cuando mantengan la calidad de trabajadores de la empresa, podrán ser reelegidos.

Parágrafo 3. *El integrante de la comisión de reclamos gozará de la garantía de fuero sindical, mientras desempeñe el cargo. Finalizada la designación por cualquier causa, se termina la cobertura del fuero sindical.*

Parágrafo 4. *La comisión estatutaria de reclamos, se reunirá una vez por semestre, durante los meses de mayo y noviembre de cada año, previa convocatoria de la Empresa.*

Artículo __. *Modifíquese el artículo 400 del Código Sustantivo del trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 400. Retención de Cuotas Sindicales. *Toda asociación sindical de trabajadores tiene derecho a solicitar que los empleadores o contratantes respectivos deduzcan de los salarios u honorarios de los trabajadores afiliados y pongan a disposición del sindicato, el valor de las cuotas ordinarias o extraordinarias con que aquellos deben contribuir a la organización sindical acorde con sus estatutos.*

La retención de las cuotas sindicales requerirá el certificado de afiliación emitido por el secretario y el fiscal en la que además se indicará el porcentaje a descontar, el cual deberá coincidir con el monto previsto en los estatutos y para la retención de las cuotas extraordinarias se requiere allegar al empleador copia del acta de la asamblea sindical en que fueron aprobadas. Para la retención de las cuotas sindicales no se requerirá autorización previa de los trabajadores.

Sólo cesará la retención de cuotas sindicales a un trabajador a partir del momento en que aquél o el sindicato, comunique por escrito al empleador o contratante el hecho de la renuncia o expulsión del sindicato.

Previa comunicación escrita y firmada por el presidente, el fiscal y el tesorero de la federación, confederación o central sindical, el empleador o contratante deberá retener y entregar las cuotas federales y confederales que el sindicato esté obligado a pagar a esos organismos de segundo y tercer grado a los cuales está afiliado. Para tal efecto se deberán adjuntar los estatutos y constancia de afiliación del sindicato emitida por la respectiva federación, confederación o central sindical

Artículo __. *Modifíquese el numeral 10 del artículo 362 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 362. Estatutos. *Toda organización sindical tiene el derecho de redactar libremente sus estatutos y reglamentos administrativos, siempre sujetos al cumplimiento de la Ley y la Constitución y respetando como mínimo los principios de buena fe, legalidad, libertad, participación y democracias. Los estatutos contendrán, por lo menos, lo siguiente:*

(...)

12. *Las cuestiones relativas al funcionamiento de la asamblea, tales como sus atribuciones exclusivas, uso de medios tecnológicos, épocas de celebración reuniones, reglas de representación de los socios, reglamento de las sesiones, quórum, debates y votaciones.*

13. *Un esquema mínimo de buenas prácticas de gobierno corporativo, el cual deberá contener:*

- a) Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas de los órganos directivos para con sus afiliados.*
- b) Órganos de control independientes de las juntas directivas.*
- c) Código de Ética Sindical.*
- d) Criterios de evaluación de la gestión de los directores y representantes.*
- e) Mecanismos de auditoría imparcial.*
- f) Políticas de documentación de las actividades del sindicato que establezca normas para la integridad de los documentos, la retención y la destrucción. Las reuniones y asambleas deberán documentarse a través de actas que reflejen con el nivel de detalle necesario y adecuado las decisiones que se adopten.*

Artículo __. *Adiciónese el párrafo 3 al artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Parágrafo 3. *De pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial alguna, no podrán ser beneficiarios de la garantía del fuero sindical aquellos trabajadores y trabajadoras que por la naturaleza de sus funciones son representantes del empleador frente a otros trabajadores y trabajadoras. Tampoco podrán ser beneficiarios de la garantía del fuero sindical aquellos que pertenezcan a más de una organización sindical. Lo anterior, sin perjuicio de la garantía legal para que ejerzan con libertad y en debida forma la multiafiliación.*

CAPÍTULO SEGUNDO:

NORMAS PARA LA PROFUNDIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS DEL TRABAJO

Artículo __. *Adiciónese un párrafo común a los artículos 433 y 434 del Código Sustantivo del Trabajo, así:*

Parágrafo. De acuerdo con lo establecido en el literal d) numeral 2 del artículo 5 del Convenio 154 de la OIT, la negociación colectiva no debe resultar obstaculizada por la insuficiencia o el carácter impropio de reglas que rigen el proceso de negociación colectiva. Por lo anterior, las partes en el proceso de negociación colectiva podrán libremente convenir plazos o etapas diferentes a las establecidas en la Ley siempre y cuando las mismas se hagan con el fin de promover un verdadero proceso de negociación colectiva y no dilatar el conflicto. Por lo anterior, en el evento de un acuerdo que establezca unas reglas de negociación colectiva diferentes, el mismo deberá estar por escrito y consignar como mínimo la fecha de inicio y finalización de la etapa de arreglo.

Artículo __. Adiciónese un párrafo al artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

Parágrafo. Una vez presentado el pliego de peticiones en debida forma y oportunidad, los trabajadores beneficiarios del conflicto colectivo del trabajo gozarán del fuero circunstancial de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente. Una vez finalizada la etapa de arreglo directo sin acuerdo, la o las organizaciones sindicales deberá decidir de conformidad con lo establecido en el artículo 444 del Código Sustantivo del Trabajo.

En caso de retiro de pliego de peticiones como forma de finalización del conflicto, se entenderá que no existió la garantía fuero circunstancial y que la convención preexistente se mantuvo vigente por prórroga automática en los términos previstos en la ley y sólo se podrá presentar un nuevo pliego de peticiones en la oportunidad legal debida.

El retiro reiterado y consecutivo de pliegos de peticiones se valorará por los jueces del trabajo como un indicio de uso abusivo de derecho de asociación sindical y de negociación colectiva.

Artículo __. Modifíquese el artículo 467 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 467. Definición. Convención colectiva de trabajo es la que se celebra entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de regular las condiciones que regirán los contratos de trabajo, durante su vigencia. Sólo podrán participar en la suscripción de la convención colectiva de trabajo con una o varias empresas la organización de trabajadores que tengan trabajadores afiliados al servicio de las empresas parte del acuerdo colectivo.

El Estado promoverá y garantizará el libre ejercicio de la negociación colectiva en todos los niveles. A tales efectos adoptará las medidas adecuadas a fin de facilitar y fomentar la negociación entre empleadores y organizaciones sindicales, así como el diálogo social y la negociación voluntaria entre organizaciones que representen trabajadores independientes o autónomos, en cualquiera de sus modalidades, y las empresas que los vinculen.

Sólo podrá existir una convención colectiva de trabajo por empresa, la cual, con el fin de garantizar el derecho de participación de las distintas organizaciones sindicales que puedan estar presente en la empresa, deberán construirse respetando las reglas sobre unidad negocial.

Si por cualquier causa una organización sindical coexistente no hace parte del campo de aplicación de la convención existente, los trabajadores afiliados tendrán por extensión derecho a recibir las prerrogativas individuales consagrados en la convención, y la organización sindical tendrá derecho a promover, siguiendo las mismas etapas del conflicto colectivo del trabajo, la negociación de un capítulo especial de garantías sindicales el cual se sujetará a la vigencia de la convención preexistente.

Artículo __. *Adiciónese el artículo 467A al Código Sustantivo del Trabajo, así:*

Artículo 467A. Niveles de Negociación. *La negociación colectiva podrá tener lugar a nivel de empresa, grupos empresariales, sector económico o rama o en cualquier otro nivel que las partes estimen convenientes, siempre respetando las reglas de unidad de negociación a que hace referencia el artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.*

La negociación colectiva en un nivel diferente al de empresa está condicionada a la presencia previa de afiliados de la o las organizaciones sindicales participantes en la o las empresas convocadas a la negociación en el pliego de peticiones. El pliego de peticiones deberá ser copiado el Ministerio del Trabajo, quien será el encargado de convocar a todas la partes a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, para lo cual proferirá citación escrita indicando el lugar y hora para que se adelante reunión de instalación en la que, al amparo de lo dispuesto en el párrafo común de los artículos 433 y 434, las partes convengan las reglas para desarrollar la etapa de arreglo directo en los términos que las mismas convengan.

El Ministerio del Trabajo, a través del delegado que designe, participará en la mesa de instalación como mediador con el ánimo de facilitar los acuerdos que las partes convengan para desarrollar la negociación. Las partes que no lleguen a un acuerdo o se aparten del acuerdo para definir las reglas para el desarrollo de la etapa de arreglo directo en este nivel, se apartarán del mismo y estarán obligados a dar inicio a proceso de negociación colectiva de manera directa a nivel de empresa, para lo cual se deberá proceder en los términos establecidos en el artículo 433 del Código Sustantivo del Trabajo, previa radicación de un nuevo pliego de peticiones individualizado para la empresa por parte de la o las organizaciones sindicales.

Las negociaciones colectivas en niveles diferentes al de empresa, sólo podrán versar sobre aquellos asuntos que puedan resultar comunes a las empresas y trabajadores pertenecientes al respectivo nivel. Los acuerdos que se logren en la negociación en niveles superiores al de empresa sólo serán vinculantes para quienes participan y suscriban el acuerdo con el ámbito de aplicación que las partes convengan.

La ausencia de acuerdo en la negociación colectiva en los niveles diferentes al de la empresa, supone para la o las empresas o el o los sindicatos que no lograron o participaron del acuerdo, la finalización del conflicto en el respectivo nivel, pudiendo la o las organizaciones sindicales promover la negociación en el nivel de empresa desde su etapa inicial, teniendo que presentar nuevamente el pliego de peticiones y dando inicio a un nuevo conflicto colectivo de trabajo.

No podrán imponerse condiciones de trabajo o beneficios negociados por grupos de empresas, sectores, ramas de actividad económica u otros niveles distintos al nivel de empresa, respecto de empresas que no hayan participado de la negociación colectiva y respecto de empresas con las que no se haya logrado un acuerdo.

La negociación en distintos niveles no podrá representar actos que atenten contra la libre competencia económica del sector económico o la rama a la que pertenezcan las empresas y podrá castigarse y ser dejado sin efectos por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio el acuerdo que haya sido negociado en dichos niveles con el ánimo de generar conductas anticompetitivas o establecer abusos de posiciones dominantes de mercado.

Si las micro, pequeñas y medianas empresas acceden a participar de la negociación colectiva en dichos niveles, podrán solicitar la inclusión de capítulos exclusivos y diferentes aplicables única y exclusivamente a las micro, pequeñas y medianas empresas que participen de la negociación y estos deberán ser introducidos.

Igualmente, en las negociaciones colectivas en los respectivos niveles, cuando en la empresa exista más de una organización sindical, podrán establecerse capítulos exclusivamente aplicables a determinada organización sindical, los cuales sólo podrán versar sobre prerrogativas cuyo titular sea el sindicato, puesto que en relación con las que sean aplicables a los trabajadores individualmente considerados no podrán existir diferencias en consideración al principio constitucional de igualdad.

Parágrafo 1. *Las partes podrán hacer uso de servicios de mediación a través de Institutos de Mediación o del Ministerio del Trabajo, que les permitan llegar a acuerdos en el marco de un conflicto colectivo.*

Parágrafo 2. *En las negociaciones que involucren trabajadores que no ostenten la calidad de dependientes, se realizarán espacios de diálogo social y el Ministerio del Trabajo podrá intervenir en aras de garantizar el diálogo y la construcción voluntaria de acuerdos entre los intervinientes. También podrá invitar a los intervinientes a participar de procesos de mediación a través de instituciones debidamente constituidas para tal efecto.*

Artículo __. *Modifíquese el artículo 471 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:*

Artículo 471. Extensión de la Convención. Cuando en la convención colectiva sea parte un sindicato o sindicatos que afilien cuando menos a la tercera parte del total de los trabajadores o trabajadoras de una misma empresa, las normas de la convención colectiva se extenderán a todos los trabajadores de la empresa sean o no sindicalizados.

Parágrafo 1. Las convenciones colectivas durante su vigencia sólo podrán ser modificadas por acuerdo expreso de quienes tengan facultades para ello. En el caso de una organización sindical los negociadores del acuerdo de revisión deberán ser investidos por dicha facultad por la asamblea general de trabajadores afiliados a la respectiva organización sindical.

Parágrafo 2. Lo dispuesto en este artículo se aplica también cuando el número de afiliados al sindicato o sindicatos llegare a exceder de la proporción indicada con posterioridad a la firma de la convención

Artículo __. Modifíquese el artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 432. Unidad Negocial y Delegados. La negociación colectiva en cualquier nivel deberá adelantarse bajo los principios de buena fe, igualdad de las partes, diálogo social, autonomía de la voluntad y unidad negocial. La negociación se adelantará con unidad de pliego, unidad de comisión negociadora, unidad de mesa de negociación y deberá concluir con la suscripción de una única convención colectiva de trabajo, el retiro del pliego o la convocatoria de un único tribunal de arbitramento.

1. Unidad de Pliego

El pliego de peticiones debe ser el resultado de actividades de coordinación para la integración de las aspiraciones de las y los trabajadores. La presentación de varios pliegos de peticiones ante la ausencia de coordinación entre las distintas organizaciones sindicales presentes se entenderá y será tramitado como un sólo pliego por parte del empleador en lo que respecta a beneficios individuales para los trabajadores. Sin embargo, las garantías sindicales se podrán negociar individualmente con cada organización. Lo anterior, sin perjuicio de que la libertad de las partes pueda modificar las reglas de negociación como se estime conveniente, garantizando la libertad sindical, la representatividad y la materialidad de la negociación colectiva.

Los sindicatos que no accedan a la unificación del pliego de peticiones podrán negociar individualmente un capítulo especial relacionado únicamente con sus garantías sindicales. Todo lo anterior con independencia de la libertad que se da a las partes, sindicatos y empresas, para negociar de la forma en que directamente lo acuerden. Los trabajadores afiliados a la organización sindical que no accedió a unificar el pliego de peticiones, o habiéndolo hecho no participa del acuerdo final que se suscriba, tendrán derechos a las prerrogativas individuales que se lleguen a convenir en la convención colectiva que se celebre siguiendo las reglas sobre unidad negocial. En caso de convocatoria de un tribunal de arbitramento para dirimir el

conflicto, este sólo se pronunciará sobre con las garantías sindicales aplicables a la organización sindical, las cuales se integrarán como capítulo especial a la convención colectiva existente.

2. Representatividad de las Partes

- a) **Parte Sindical.** El sindicato o los sindicatos si hubiere más de uno, deberán convenir la composición de la comisión negociadora sin que en ningún caso exceda de tres (3) negociadores por organización sindical que participa en el proceso de negociación.

Para el inicio de la etapa de arreglo directo, será necesario que las organizaciones sindicales remitan el listado único de negociadores definido bajo tales reglas.

Si una de las organizaciones sindicales presentes opta por no hacer parte del pliego unificado y no presenta su propio pliego de manera concurrente para ser unificado en el único conflicto colectivo de trabajo, o habiéndolo hecho se aparta del acuerdo que se llegue entre la empresa y las otras organizaciones sindicales, o en el caso de organizaciones sindicales sobrevinientes al acuerdo colectivo celebrado, sólo podrán presentar posteriormente un pliego de peticiones con la finalidad de negociar sus garantías sindicales, y sus trabajadores afiliados tendrán derechos a las prerrogativas individuales previstas en la convención suscrita. El acuerdo que se logre de garantías sindicales sólo estará vigente por el tiempo previsto en la convención colectiva celebrado de tal forma que se facilite su unificación en la siguiente negociación colectiva.

- b) **Parte Empleadora.** La legitimación de la negociación colectiva estará a cargo de una comisión negociadora designada por empresa directamente, la cual estará conformada por un máximo de diez tres (3) negociadores por empresa.

Las partes en negociación podrán libremente convenir un número de negociadores diferentes, siempre y cuando con ello se pretenda facilitar y no obstaculizar el proceso de negociación.

3. Oportunidad de presentación de pliego

- a) **Por primera vez.** En aquellas empresas donde no existe convención colectiva alguna, el pliego de peticiones podrá ser presentado en cualquier momento, de manera conjunta o individual por cualquiera de las organizaciones sindicales existentes. En este caso, con la presentación del primer pliego, la empresa deberá informar en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles a las demás organizaciones sindicales presentes en la empresa, en caso que las hubiere, para que puedan presentar su pliego de peticiones a ser unificado en la única mesa de negociación, para lo cual contarán con un plazo máximo de diez (10) días hábiles con el fin de presentar el respectivo pliego so pena de perder la oportunidad de participar en el conflicto colectivo del respectivo ciclo en negociación. Posterior al cumplimiento

del término señalado se procederá con lo establecido en el artículo 433 y 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

- b) En caso de denuncia.** En aquellas empresas donde existe convención colectiva, el pliego deberá ser presentado dentro de los dos (2) meses previos al vencimiento de la convención existente. En el evento de existir varios sindicatos, si el pliego de peticiones no se presenta de manera unificada, la empresa deberá informar en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles a las demás organizaciones sindicales presentes para que en caso que lo consideren puedan presentar su pliego de peticiones a ser unificado en la única mesa de negociación, para lo cual contarán con un plazo máximo de diez (10) días hábiles con el fin de presentar el respectivo pliego so pena de perder la oportunidad de participar en el conflicto colectivo del respectivo ciclo en negociación. Posterior al cumplimiento de los términos señalados se procederá con lo establecido en el artículo 433 y 434 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo 1. Las convenciones colectivas suscritas a la fecha de sanción de la presente Ley, con independencia del término pactado, continuarán vigentes hasta cuando se cumpla la vigencia de la convención colectiva que exista con el sindicato más representativo y éste de inicio al proceso de denuncia en la oportunidad indicada.

Parágrafo 2. Se entiende por sindicato más representativo el que agrupe un mayor número de afiliados en la respectiva empresa, para lo cual con corte a 31 de diciembre de cada año, la empresa, según los descuentos realizados por cuota sindical en el reporte de nómina, informará a las organizaciones sindicales presentes y al Ministerio del Trabajo, quién es la organización sindical más representativa para la anualidad siguiente.

- 5. Acceso y uso de la información.** Las organizaciones sindicales tienen el derecho a solicitar información relacionada con la situación social y económica de los empleadores de sus afiliados, en tanto se trate de información que no sea de conocimiento público, no esté protegida por la confidencialidad y reserva y no verse sobre datos personales respecto de los cuales la organización no tenga autorización para conocer, almacenar y tratar. En el evento en que le sea proveída a la organización sindical una información que no sea de conocimiento público o esté sometida a reserva o confidencialidad, el sindicato se obliga a mantenerla en iguales condiciones.

Para efectos de la solicitud, las organizaciones sindicales deberán enlistar previamente mediante derecho de petición escrito la información requerida, indicando cuál será la finalidad de su utilización. La organización sindical, sin perjuicio de las acciones disciplinarias que puedan proceder contra el trabajador afiliado que haya ejecutado o participado en la conducta, podrá ser sancionadas por parte del Ministerio del Trabajo en

caso de que la información que les haya sido entregada sea utilizada para finalidades distintas a las requeridas.

Los empleadores a su vez podrán solicitar mediante derecho de petición a las organizaciones sindicales copia de sus estatutos, actas de asambleas aprobatorias de pliegos de peticiones y cualquier otra información que consideren relevante conocer para efectos del diálogo social y los procesos de negociación colectiva, para lo cual mediante derecho de petición podrá realizar la solicitud respectiva indicando los fines para los que requiere la citada información, la cual las organizaciones sindicales deberán entregar en la medida que no sea información de conocimiento público y que no esté sometida a reserva o confidencialidad o que implique la entrega de datos personales frente a los cuáles el empleador no tenga autorización. El uso de la información para finalidad distinta a la requerida podrá ser sancionado por parte del Ministerio del Trabajo. En el evento en que le sea proveída a la empresa una información que no sea de conocimiento público o esté sometida a reserva o confidencialidad, aquella se obliga a mantenerla en iguales condiciones.

Si la información es utilizada para fines contrarios a la libre competencia o en detrimento de la protección de la propiedad industrial o de secretos industriales, el infractor podrá ser administrativa, civil y penalmente responsable de los daños que ocasione su conducta.

Artículo __. Modifíquese el artículo 68 de la Ley 50 de 1990, el cual quedará así:

Artículo 68. Cuota por Beneficio Convencional. Los trabajadores no sindicalizados, por el hecho de beneficiarse en su integridad de la convención colectiva suscrita por una o varias organizaciones sindicales en los casos de extensión convencional, deberán pagar en favor del sindicato que haya suscrito la convención, una suma equivalente a la cuota ordinaria con que contribuyen los afiliados al sindicato en cita.

En caso de que la convención haya sido suscrita por varias organizaciones sindicales, la suma a pagar deberá ser dividida entre las organizaciones sindicales siguiendo una regla de proporcionalidad según número de afiliados para el respectivo año atendiendo el reporte de afiliados a que hace referencia el parágrafo 2o del numeral 3 del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo __. Modifíquese el artículo 479 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 479. Denuncia. El empleador o las organizaciones sindicales podrán de manera concurrente o no manifestar por escrito, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 432 del presente Código, su intención de dar por terminada o modificar parcialmente una convención colectiva de trabajo, para lo cual es necesario que la parte interesada haga su manifestación por triplicado ante el Inspector del Trabajo del lugar, y en su defecto, ante la

Alcaldía, funcionarios que le pondrán la nota respectiva de presentación, señalando el lugar, la fecha y la hora de la misma.

En la manifestación deberán anexarse necesariamente el pliego de peticiones, para la parte sindical, o de la nueva convención colectiva para la parte empleadora. En el evento de denuncia parcial, no se podrá en el pliego de peticiones, incluir o pretender la duplicidad de beneficios con igual o similar alcance a los no denunciados.

Formulada así la denuncia de la convención colectiva, ésta continuará vigente hasta tanto se firme una nueva convención, con excepción de aquellos puntos respecto de los cuales las partes pactaron de manera expresa la sujeción del mismo a un término concreto.

La denuncia del empleador tendrá el efecto de permitir la negociación de los puntos contenidos en la misma y constituir la competencia de un eventual Tribunal de Arbitramento Obligatorio, lo que no implicará afectación al principio de progresividad de los derechos sociales cuando se encuentren acreditadas circunstancias que afecten la viabilidad, productividad o sostenibilidad de las empresas.