

**No. 1657**

Junio 3 de 2025

ISSN 1794-2616

## ANIF

Calle 70A No. 7-86  
PBX: 601 744 6700  
Bogotá D.C.

## José Ignacio López G.

Presidente

## Luz Magdalena Salas B.

Vicepresidente

## Andrea Ríos S.

Jefe de estudios  
macroeconómicos

## Fabián Suárez N.

Jefe de estudios sectoriales

## Investigadores

Laura Llano C.  
María Carolina Gutiérrez A.  
María Paula Campos G.  
Thomas Martínez R.  
Daniel Aguilar F.  
Luis Felipe González R.  
Nicole Torres L.  
Jorge Andrés Moya A.

[www.anif.com.co](http://www.anif.com.co)

E-mail: [anif@anif.com.co](mailto:anif@anif.com.co)



# LA REFORMA LABORAL QUE PRETENDE MEJORAR LA CONDICIÓN DE LOS TRABAJADORES FORMALES, PERO ¿QUÉ HAY DEL 60% RESTANTE?

- La Comisión Cuarta del Senado aprobó en tercer debate el proyecto de reforma laboral, que incluye, entre otros elementos, cambios en las modalidades de contratación, jornada laboral y aumento en los recargos dominicales y festivos.
- Los incrementos de los costos laborales planteados en el articulado que hace tránsito en el Congreso representan una amenaza para la generación de nuevos puestos de trabajo e incluso un riesgo para quienes ya se encuentran en la formalidad. En algunos casos, los incrementos para los empleadores podrían oscilar entre 6,4% y 8,0%.
- Históricamente, la informalidad en el país ha sobrepasado la mitad de la población ocupada. Los elementos contemplados en la reforma no solo desconocen esta realidad, sino que además amenazan con empujar parte de la fuerza de trabajo a engrosar esas cifras. Según nuestras estimaciones, los sobre costos podrían ocasionar la pérdida de cerca de 140.000 puestos de trabajo para las actividades más afectadas.
- La reforma cuenta con un amplio apoyo popular y su aprobación en el legislativo parece un hecho. En ese sentido, hacemos un llamado para incorporar un mecanismo de evaluación que permita medir sus efectos sobre el mercado laboral en los próximos años. Eso permitirá, sin perjuicio de la medida, tomar los correctivos necesarios para limitar sus efectos sobre el mercado de trabajo.

## La reforma

El miércoles 28 de mayo, la Comisión Cuarta del Senado aprobó en tercer debate el proyecto de reforma laboral. De los 75 artículos presentados en la ponencia mayoritaria, 73 fueron aprobados sin modificaciones sustanciales frente al texto que ya había avanzado en la Cámara de Representantes. Este avance en materia legislativa lleva al país a una reforma estructural del marco laboral, que, si bien busca reafirmar el principio de trabajo digno y decente, y busca mejorar la estabilidad de los trabajadores, deja importantes interrogantes sin resolver. Además, pasa por alto los costos que estos cambios implican, especialmente en un país donde más del 98% del sector empresarial está compuesto por micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), que son, a su vez, las que concentran la mayor parte del empleo en el país.

Junio 3 de 2025

Las nuevas exigencias en materia de contratación, los cambios en la definición de la jornada laboral y el incremento en los recargos por trabajo el domingo, festivos y horarios nocturnos, pueden traducirse en mayores rigideces y desincentivos a la generación de empleo formal. Aunque algunos expertos han advertido sobre estos riesgos, el debate público ha sido muy limitado, y el enfoque de política se ha centrado más en el fortalecimiento de derechos de los trabajadores formales actuales que los posibles efectos de la estructura de costos de las empresas, lo que podría, en la práctica, traducirse en un aumento en la informalidad.

Entendiendo eso, resumimos los principales elementos aprobados agrupados en los cuatro aspectos resumidos en la Tabla 1.

Algunos de estas propuestas deshacen varias de las iniciativas de la reforma laboral de 2002 (ley 789), que buscó dinamizar el mercado laboral reduciendo costos laborales en un momento donde la tasa de desempleo del país llevaba 3 años por encima del 15% - de hecho, en 2000 se ubicó en 20% para las siete principales ciudades- y una tasa de informalidad de 61%. En dicha reforma se incorporó una evaluación oficial de los efectos de dichas medidas en la creación de empleo, que no tuvo el seguimiento deseado. Los estudios académicos que evaluaron dicha reforma<sup>1</sup> sugieren efectos mixtos como resultado de la reducción en los costos laborales – a diferencia de las múltiples evaluaciones positivas de la reforma de 2012 que redujo progresivamente la carga tributaria y pa-

**Tabla 1. Principales elementos aprobadas en tercer debate de la reforma laboral**

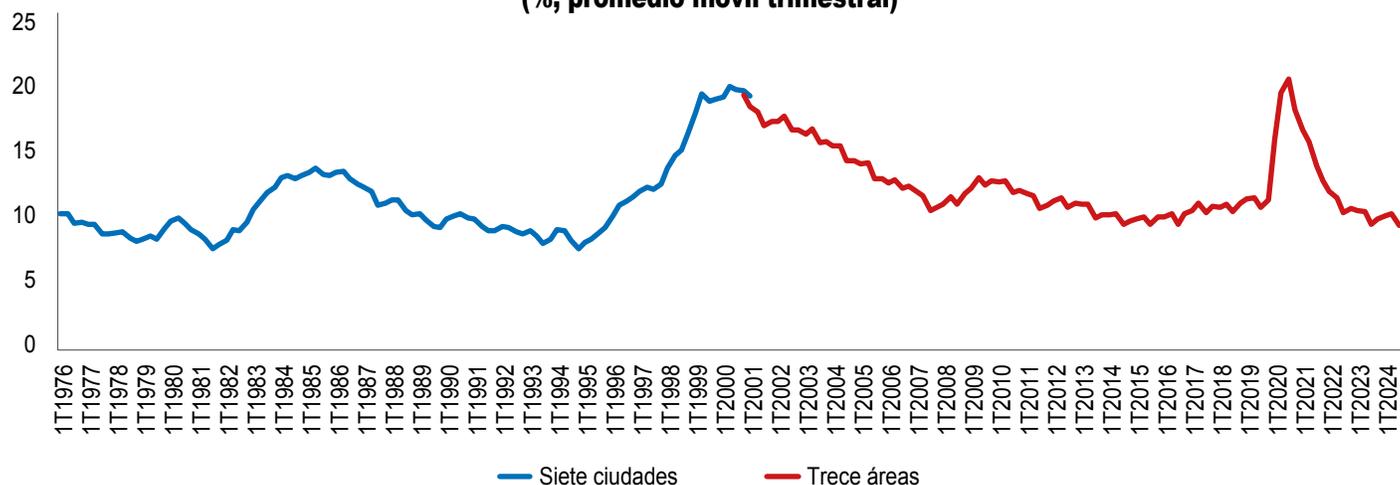
Artículos / Modificaciones	Descripción
1 Cambios en las modalidades de contratación y estabilidad laboral (Artículos: 5, 6, 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrato a término indefinido como regla general.</li> <li>• Contratos a término fijo y por obra/labor no podrán prorrogarse por más de 5 años.</li> <li>• El contrato de aprendizaje se mantiene con un esquema de remuneración (75% del SMMLV en fase lectiva y 100% en práctica) con plena afiliación al sistema de seguridad social.</li> <li>• Prima legal adicional por crecimiento económico del empleador, con una escala dependiendo del tamaño de la empresa.</li> </ul>
2 Cambios en la jornada laboral (Artículos: 11 y 12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se redefine la jornada diurna entre las 6:00 am y 7:00 pm, lo que acorta el rango actual. Se incluye una implementación gradual y entrada en vigor dentro de 6 meses.</li> <li>• Se introduce la posibilidad de acordar jornadas concentradas en 4 días laborales por semana (con 3 de descanso), sin reducir la carga horaria total, lo que favorece la flexibilidad.</li> </ul>
3 Recargos dominicales y festivos (Artículo 15)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habrá un recargo para domingos y festivos del 100%, con entrada en vigor escalonada.</li> </ul>
4 Nuevos mecanismos de protección social para trabajadores (Artículos: 38, 39)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de las Unidades de Trabajo Especiales (UTE), las cuales permiten cotizaciones parciales a salud y pensión para trabajadores que ganen menos de 1 SMMLV.</li> <li>• Incentivo CREA - empleo, que propone otorgar un subsidio del 25% de 1 SMMLV durante 6 meses para empleadores que contraten jóvenes, mujeres o mayores de 40 años.</li> </ul>

Fuente: elaboración ANIF.

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Gaviria, A. (2005). "La Reforma Laboral de 2002: ¿funcionó o no?". Coyuntura Económica; Barrera, F. y M. Cárdenas (2003), "Análisis del impacto de la Reforma Laboral sobre la demanda de trabajo", Coyuntura Social, No. 23; Guataquí y García (2009). "Efectos de la reforma laboral: ¿más trabajo y menos empleos?. Ensayos de Política Económica. Vol 27; Echeverry, J.C., y Santa María, M. (2004). "The political economy of labor reform in Colombia" CEDE WP.

Junio 3 de 2025

**Gráfico 1. Tasa de desempleo (% , promedio móvil trimestral)**



Fuente: elaboración ANIF con base en Banco de la República.

rafiscal<sup>2</sup>. La reforma laboral de 2002 tuvo efectos positivos en la contratación de aprendices y la reducción del subempleo por insuficiencia de horas. Sin embargo, los impactos en la generación y formalización del empleo fueron menores a lo esperado. Por lo que se identificó la necesidad de complementar la reforma con otras políticas, como por ejemplo la Ley del Primer Empleo (Ley 1429 de 2010), el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), la reducción de impuestos a la nómina (Ley 1607 de 2012), programas como Jóvenes en Acción, entre otros.

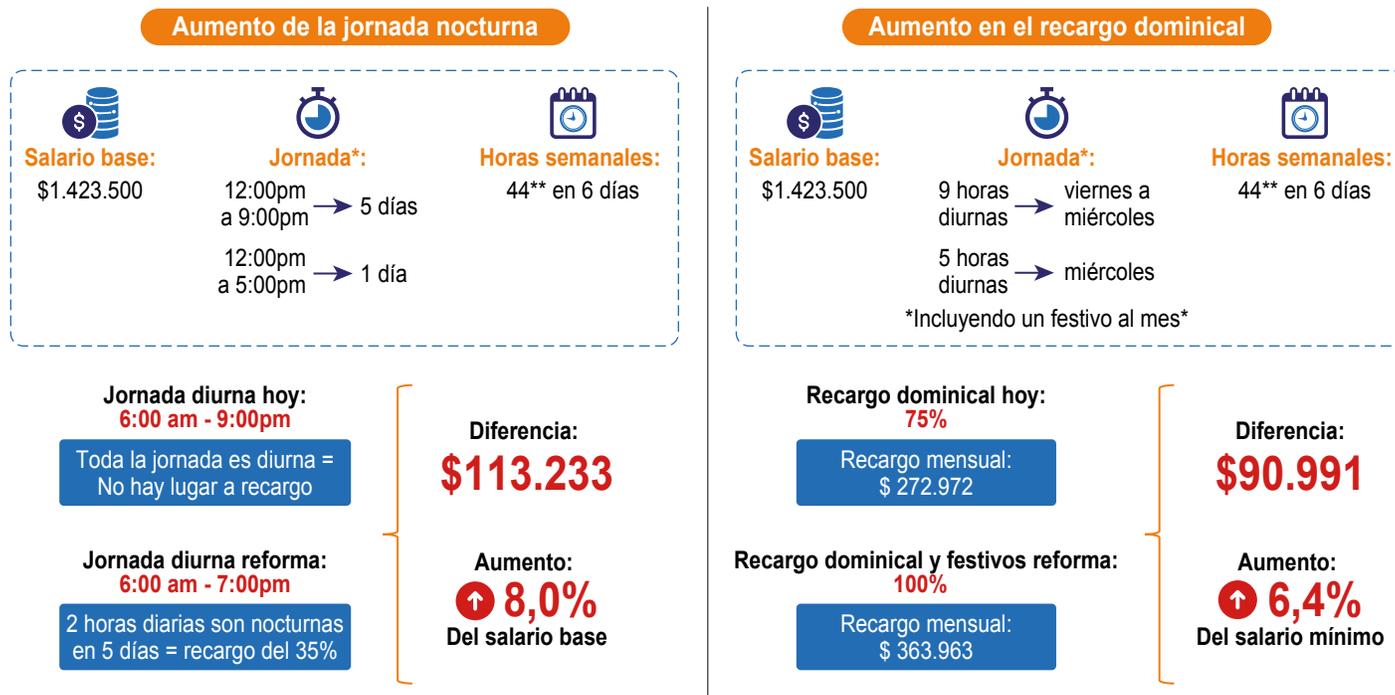
## Costos de la reforma

Como se mencionó, la reforma laboral incluye, entre otros aspectos, dos que indudablemente hacen más costosa la contratación formal. Por un lado, define un aumento de la jornada nocturna con la cual se paga un recargo de 35% del salario base por hora trabajada. Actualmente, la jornada laboral diurna consta de 46 horas, 6 días a la semana, en la franja horaria de 6:00 am hasta las 9:00pm. La reforma modifica este horario, donde la jornada diurna se reduce en dos horas,

<sup>2</sup> Véase Antón, A. (2014). "The Effect of Payroll Taxes on Employment and Wages under High Labor Informality", IZA Journal of Labor & Development, 3: 1-23; Fernández, C.; Villar, L. (2017). "The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia", Economía, 18(1): 125-155; Kugler, A.; Kugler, M.; Herrera-Prada, L. (2017). "Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform". Economía, 18(1): 3-40; Morales, L. F.; Medina, C. (2017). "Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia". Economía, 18(1): 75-124; Bernal, R.; Eslava, M.; Meléndez, M.; Pinzón, A. (2017). "Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform", Economía, 18(1): 41-74, entre otros.

Junio 3 de 2025

**Figura 1. Incremento de los costos de contratación con la entrada en vigor del recargo nocturno y dominical**



\*Se incluye la hora de descanso obligatoria dentro de la jornada.  
\*\* Desde julio de 2025.  
Fuente: cálculos ANIF con base en la ponencia para la Reforma Laboral.

pasando de las 6:00 am hasta las 7:00 pm. De la misma forma, otro elemento que impacta los costos laborales es el recargo dominical y de festivos, correspondiente a un 100%. Actualmente, ambos días mantenían un recargo del 75%.

Para dimensionar el efecto que puede tener esta medida, lo ilustramos con dos ejemplos (ver Figura 1). En primer lugar, suponemos un trabajador de comercio, que recibe un salario mínimo (\$1.423.500) y trabaja tiempo completo. Con la reducción de la jornada diurna y sin cambio en su horario, este trabajador ahora trabajará dos horas en la jornada nocturna, durante 5 días a la se-

mana. El monto que deberá pagar el empleador será aproximadamente de \$113.233, equivalente a un aumento de 8% del salario base. En segundo lugar, supongamos el siguiente escenario: un individuo que recibe un salario mínimo y trabaja tiempo completo en jornadas diurnas de viernes a miércoles, este último día en una franja de cinco horas. Además, dado que Colombia es uno de los países con más frecuencia de festivos, en promedio, al menos los meses cuentan con un día de fiesta. Con el recargo del 100% por días dominicales y festivos, el empleador deberá pagarle al trabajador un total de \$363.963, a diferencia de lo que pagaría actualmente (\$272.972). Esto re-

Junio 3 de 2025

presenta un aumento en el costo del 6,4% adicional, respecto al que pagaban anteriormente. De hecho, si esta medida se combina, es decir, si el empleado trabaja un dominical o festivo luego de las 7pm, el costo para el empleador aumenta significativamente.

Si bien la reforma pretende mejorar las condiciones laborales de los trabajadores formales, el costo que recae sobre los empresarios socava las intenciones de aumentar la formalidad, más si se tiene en cuenta el sector. Específicamente, los sectores más afectados serán aquellos cuya franja de operaciones se desarrolle durante jornadas nocturnas, dominicales y festivos, como lo son: el comercio, el alojamiento, los restaurantes, el entretenimiento, el transporte y algunas industrias, en especial la de alimentos. Preocupa aún más la limitada estabilidad laboral y la baja capacidad financiera que caracteriza a estos sectores: en promedio, solo el 34,7% de los empleados de estas actividades tienen personal con contrato a término fijo

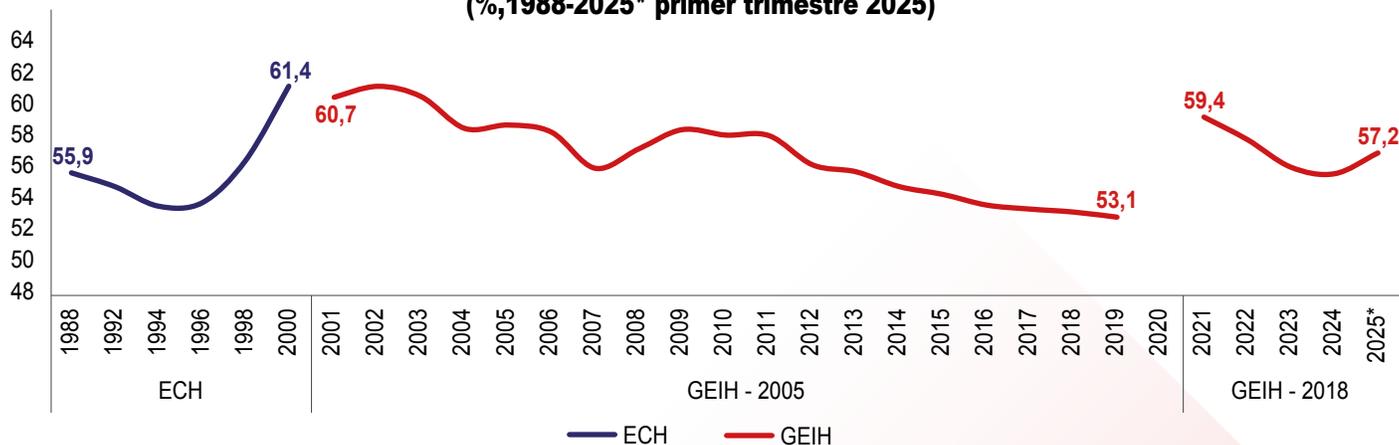
o indefinido y 58,2% de esos establecimientos, tiene menos de 5 empleados.

Es más, para el caso específico de las actividades artísticas, que han contribuido a la actividad económica y a la generación de empleo recientemente, el aumento en los costos laborales puede disuadir estos impulsos. Al tener en cuenta que en promedio solo uno de cada siete trabajadores en esta actividad tiene un contrato a término fijo o indefinido y el 84,7% de las personas dicen trabajar en organizaciones de menos de cinco empleados, se puede concluir que disminuirán los incentivos a incrementar la contratación. Por el contrario, podrían generarse estímulos para trasladarse a la informalidad y así evadir los nuevos costos.

## Dinámica de informalidad reciente

En términos generales, la propuesta de reforma laboral está enfocada en otorgar una mayor remune-

**Gráfico 2. Tasa de informalidad total nacional (%), 1988-2025\* primer trimestre 2025)**



Nota: las mediciones de informalidad fueron se han realizado con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), en los marcos 2005 y 2018.

\* Los datos de 2025 corresponden al trimestre móvil enero-marzo.

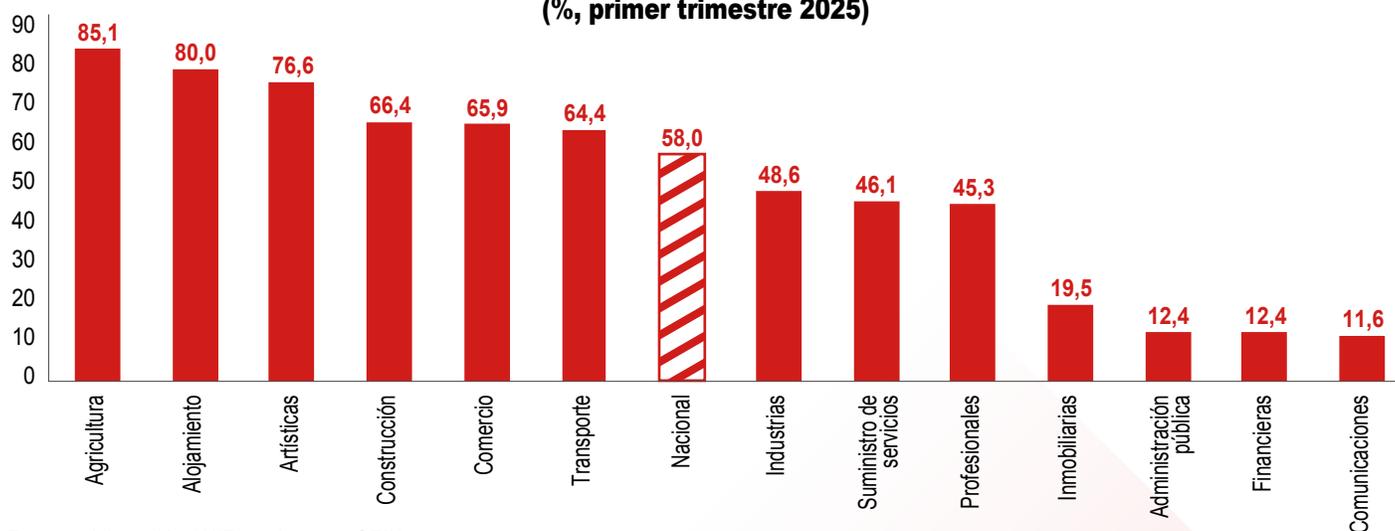
Fuente: elaboración ANIF con base en ECH y GEIH.

Junio 3 de 2025

ración y protección a los empleados formales. No obstante, la reducción de la jornada diurna y el aumento de recargos dominicales, son medidas que generarían un aumento en el empleo informal y un desincentivo a la generación de empleo. Lo anterior es un agravante, en un contexto donde el mercado laboral adolece de una alta tasa de desempleo (9,3% en lo corrido del año a marzo) respecto a la región<sup>3</sup>, y una tasa de informalidad que viene en aumento frente al año anterior (57,2% en lo corrido del año hasta marzo, frente a 55,9% en el total 2024). Ese, en particular, es uno de los desafíos estructurales más grandes que enfrenta el mercado laboral colombiano. Quienes trabajan en el sector informal, no cuentan con cobertura en salud ni con acceso al sistema pensional, lo que representa un obstáculo tanto para el desarrollo económico como para el bienestar social del país.

Además, ese fenómeno es diferencial entre sectores económicos. En lo corrido del 2025, las ramas de actividad con mayor nivel de empleo informal fueron: 1) Agricultura (85,1%), 2) Alojamiento y servicios de comida (80,0%), y 3) Actividades artísticas (76,6%) (Gráfico 3). Con eso, seis de las trece ramas de actividad económica registran niveles de informalidad superiores al promedio nacional, concentrando cerca del 65% del total del empleo. En consecuencia, estos patrones sectoriales de informalidad reflejan una estructura laboral heterogénea, en la que amplios segmentos productivos operan bajo condiciones precarias. De igual forma, la informalidad también varía según la posición ocupacional, lo que evidencia las brechas estructurales en la calidad del empleo en Colombia. Los trabajadores familiares sin remuneración registran la mayor tasa de informalidad (97,0%), seguidos por los jornaleros o peones (92,3%) y los trabajado-

**Gráfico 3. Tasa de informalidad por sector económico (% , primer trimestre 2025)**



Fuente: elaboración ANIF con base en GEIH.

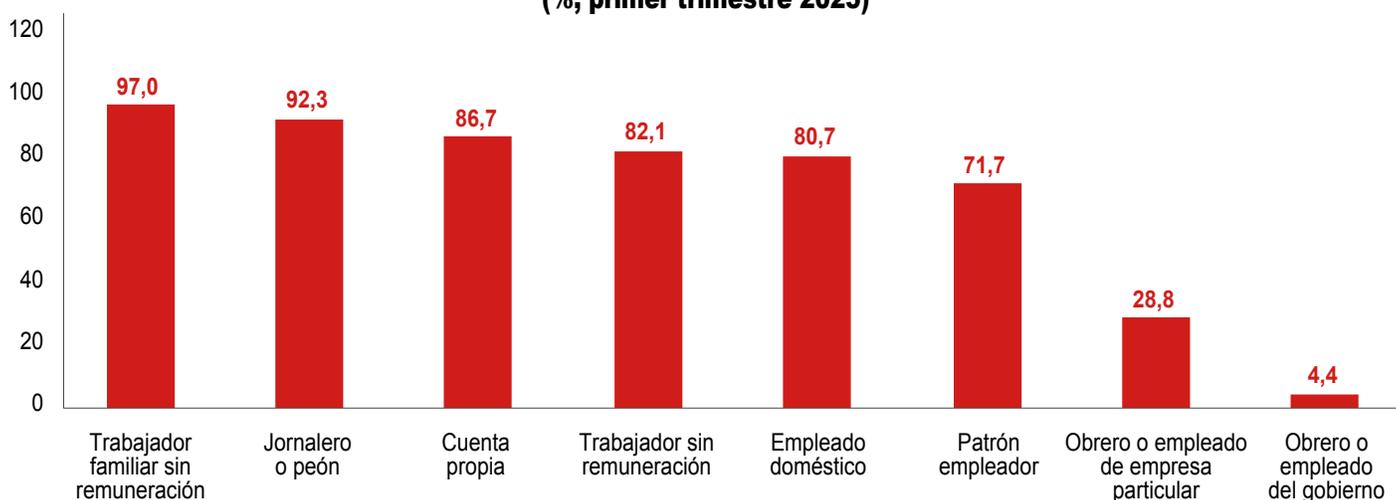
<sup>3</sup> La tasa de desempleo en el primer trimestre de 2025 para Colombia fue de 9,3%, la más alta en comparación con Argentina, Brasil, Chile, Perú y México.

Junio 3 de 2025

res por cuenta propia (86,7%) (Gráfico 4). Asimismo, mientras que en las empresas de una sola persona la informalidad alcanza un 92,0% y en las de 2 a 5 personas es del 85,5%, en las empresas con más de

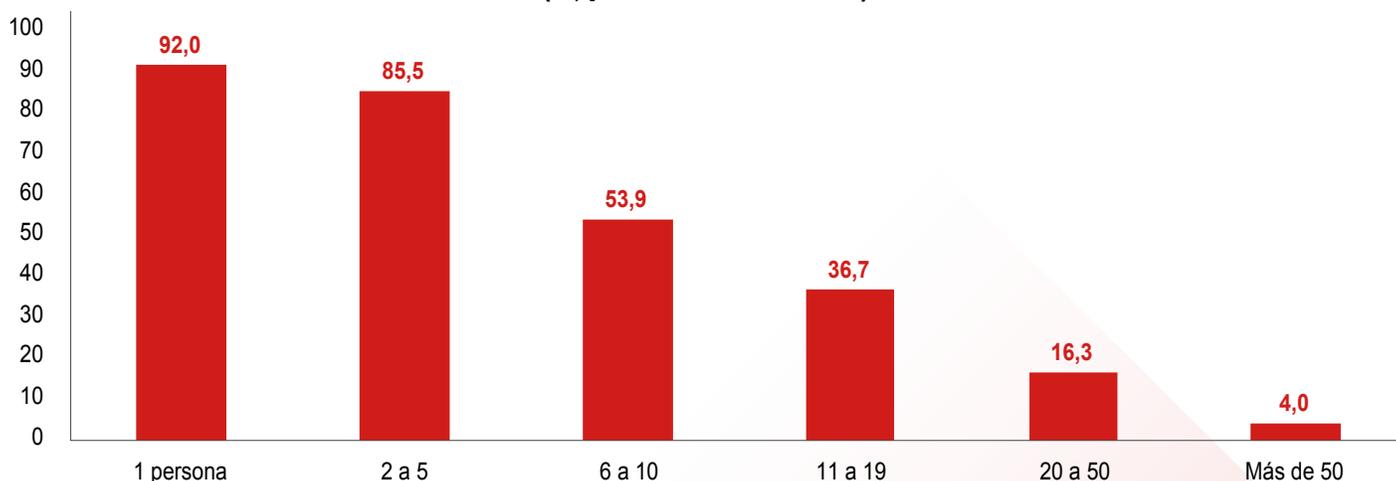
50 empleados cae drásticamente al 4,0% (Gráfico 5). Este patrón evidencia que la informalidad se concentra en microempresas y emprendimientos unipersonales, que suelen operar en condiciones de

**Gráfico 4. Tasa de informalidad por posición ocupacional (% , primer trimestre 2025)**



Fuente: elaboración ANIF con base en GEIH.

**Gráfico 5. Tasa de informalidad por número de trabajadores de la empresa (% , primer trimestre 2025)**



Fuente: elaboración ANIF con base en GEIH.

Junio 3 de 2025

limitada capacidad financiera y escaso acceso a servicios empresariales.

De no tenerse en cuenta estas diferencias estructurales, el aumento en los costos laborales podría no solo profundizar los niveles de informalidad en todo el territorio nacional, sino también afectar de manera más severa a los trabajadores más vulnerables, particularmente aquellos vinculados a sectores y ocupaciones caracterizados por una menor calidad del empleo. Esta situación tendría efectos indirectos negativos, tanto sobre los trabajadores informales como sobre los desempleados. Por otro lado, esto es una amenaza para el sistema de protección a la vejez. Al reducirse la masa de aportantes del pilar contributivo, aumentaría la presión fiscal para financiar el pilar solidario, que atiende a estas poblaciones más vulnerables, lo que podría comprometer su sostenibilidad y cobertura futura. En últimas, los efectos de la reforma contribuirían a deteriorar la competitividad económica de las empresas colombianas y a acentuar las brechas sociales existentes en pobreza y desigualdad.

## Impacto en el mercado laboral

Como se mencionó, los sobrecostos laborales que trae la reforma afectan de manera más pronunciada a ciertas actividades con menor capacidad de generar empleo formal y a las empresas de menor tamaño. Con base en el estudio adelantado por el Banco de la República<sup>4</sup>, que estima los efectos sobre el mercado laboral en términos de informalidad y pérdida de em-

pleos, estimamos cuáles serían las potenciales consecuencias en el mercado de trabajo nacional. El emisor estima que con sobrecosto del 6,73%, la tasa de informalidad aumentaría en cerca de 2,06pp. Teniendo en cuenta que los sectores previamente enunciados serán los más afectados y con base en los casos tipo que ilustramos, los sobrecostos podrían entonces traducirse en un aumento en la tasa de informalidad entre 0,5pp (recargo dominical) y 0,63pp (cambio de jornada diurna). De igual forma, los sobrecostos podrían traer destrucción de empleos. Bajo nuestro escenario y siguiendo la misma lógica del análisis anterior, estimamos que, en un escenario medio, la pérdida de empleos en estas actividades económicas podría alcanzar los 140.000 puestos, siendo el principal factor de presión el aumento en los costos derivados del cambio en la jornada diurna.

## Recomendaciones

Como se desprende de este análisis, existen preocupaciones legítimas sobre el impacto de la reforma laboral en los niveles de formalidad de la economía, especialmente en las pequeñas empresas y en ciertos sectores específicos. Sin embargo, estas inquietudes no han permeado de manera suficiente el debate público ni parecen influir significativamente en el respaldo ciudadano, y probablemente tampoco impedirán la aprobación del proyecto en el Congreso.

En este contexto, recomendamos incorporar un párrafo similar al que contemplaba la Ley 789

<sup>4</sup> Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral. Banco de la República, 2023. Recuperado de: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/f3ab271c-0419-4f8f-8997-2be63afc7d0e/content>

Junio 3 de 2025

de 2002 —aunque en su momento no se hizo efectivo— que establezca la obligación de realizar una evaluación de los efectos de la reforma en el mercado laboral dos años después de su entrada en vigor. Si nuestras advertencias se confirman y se evidencia una disminución en los niveles de formalidad, debería contemplarse una extensión en los plazos de transición hacia los nuevos recargos por trabajo nocturno y dominical. Por el contrario, si se concluye que el mercado laboral

formal no se ve afectado por el aumento en los costos laborales, y la evaluación resulta favorable, las medidas podrían mantenerse según el cronograma establecido.

Esta propuesta no alteraría ni la aprobación de la reforma ni el contenido de sus disposiciones, pero permitiría contar con un mecanismo de ajuste que corrija el rumbo en caso de que los efectos negativos sobre el empleo formal lleguen a materializarse.

Junio 3 de 2025

## INDICADORES ECONÓMICOS

### \$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

	16 mayo 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)	202.030	17,0	15,4	12,8	3,0
2. Base monetaria (B)	165.465	15,1	17,6	14,4	2,7
3. Efectivo	130.939	22,0	22,8	20,2	4,8
4. Cuentas corrientes	71.091	8,8	4,0	1,2	0,2
5. Cuasidineros	656.917	10,4	9,5	7,2	10,7
6. Total ahorro bancos comerciales	318.569	9,7	9,0	8,2	10,3
7. CDTs	338.348	11,1	9,9	6,4	11,1
8. Bonos	20.049	-25,3	-25,4	-24,1	-13,8
9. M3	909.420	10,4	9,6	7,6	8,0
10. Cartera total	653.866	4,9	4,4	3,4	0,6
11. Cartera moneda legal	637.632	4,7	4,2	3,1	1,6
12. Cartera moneda extranjera	16.234	10,3	12,4	14,2	-27,6
13. TES <sup>(2)</sup>	23May 618.062	16,4	15,2	13,1	12,4
14. I.P.C.	Abr	5,16	5,09	5,22	7,16
15. IPC sin alimentos	Abr	5,29	5,19	5,39	8,19
16. IPC de alimentos	Abr	4,61	4,67	3,57	2,98
17. TRM (\$/US\$)	3Jun 4.148,72	7,45	8,85	5,06	-11,36

### VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales <sup>(3)</sup>		64.254	64.245	63.118	60.642
19. Saldo de TES (\$MM)	23May	618.062	602.236	574.952	532.806
20. Unidad de Valor Real (UVR)	Jun3	\$ 390,5	\$ 388,1	\$ 381,0	\$ 371,4
21. DTF efectiva anual	2/8Jun	8,86	9,24	9,24	10,23
22. Tasa interbancaria efectiva	29May	9,24	9,50	9,51	11,75

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.  
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 23 de mayo, último corte disponible.  
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.  
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.

## FECHAS CLAVE Junio 2 al 6 de 2025

### LUNES 2

**COLOMBIA:** Festivo día de la Ascensión.  
**EE.UU:** Declaraciones de Jerome Powell, Presidente de la Fed.

### MARTES 3

**EE.UU:** Encuesta JOLTS, abril.  
**PERÚ:** Inflación, mayo.

### MIÉRCOLES 4

**COLOMBIA:** Exportaciones, abril.  
**EE.UU:** Cambio empleo no agrícola ADP, mayo.  
**EE.UU:** Publicación libro Beige de la Fed.  
**BRASIL:** PMI Compuesto, mayo.  
**CANADÁ:** Decisión de tasa de interés.

### JUEVES 5

**COLOMBIA:** Índice de Precios al Productor (IPP), mayo.  
**EE.UU:** Balanza comercial, abril.

### VIERNES 6

**EE.UU:** Datos de mercado laboral, mayo.  
**CHILE:** Inflación, mayo.