

# Documento Guía – Foro "Los retos de la empleabilidad frente a la reforma laboral"

Elaborado por: Julian Cabeza, Director económico y regulatorio.

## 1. Contexto general: ¿De qué trata la reforma laboral y por qué es relevante?

La reforma laboral es una de las apuestas clave del gobierno del presidente Gustavo Petro para transformar el modelo de relaciones laborales en Colombia. Su objetivo es recuperar derechos laborales eliminados en reformas anteriores, especialmente la Ley 789 de 2002, y promover un empleo más digno, estable y formal. Esta iniciativa ha enfrentado múltiples obstáculos legislativos y ha sido objeto de intensos debates políticos y sociales.

### Principales Propuestas de la Reforma:

1. **Contrato a término indefinido como regla general:** busca limitar los contratos temporales y por prestación de servicios.
2. **Jornada laboral nocturna:** se adelanta su inicio a las 6:00 p.m. (ponencia alternativa) o 7:00 p.m. (ponencia mayoritaria), con recargos.
3. **Recargos dominicales y festivos:** se plantea aumentarlos al 100%.
4. **Trabajo en plataformas digitales:** se reconocerá como relación laboral, con afiliación a seguridad social.
5. **Aprendices del SENA:** se propone un contrato laboral formal para ellos.
6. **Limitaciones a la tercerización:** se restringe el uso de cooperativas e intermediarios.
7. **Enfoque de género y étnico:** se promueve la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas.
8. **Derecho colectivo:** se fortalecen garantías a la negociación, fuero sindical y derecho a la huelga.

### Hitos Legislativos Clave:

- **Marzo 2023:** el gobierno presenta el proyecto al Congreso.
- **Octubre 2024:** la Cámara aprueba la reforma con exclusiones.
- **Marzo 2025:** el Senado archiva el proyecto.
- **Mayo 2025:** se radican dos ponencias nuevas: una mayoritaria y otra alternativa (senadora Aída Avella).
- **27 de mayo de 2025:** la Comisión Cuarta del Senado aprueba 55 de los 75 artículos del proyecto de reforma, incluyendo:

- Regulación del trabajo en plataformas digitales y afiliación de más de 120.000 repartidores.
- Establecimiento de un salario mínimo para internos de medicina.
- Mecanismo de cotización proporcional al sistema de seguridad social para trabajadores de bajos ingresos y micronegocios.
- Rechazo de la ponencia alternativa de la senadora Aída Avella, que planteaba mayores recargos y más rigidez en la jornada nocturna.

### **Lo positivo: derechos y formalización**

La reforma busca dignificar el empleo, reducir la informalidad (que supera el 55% en algunas regiones), y corregir un modelo que ha precarizado el trabajo por décadas. Elementos como el fortalecimiento del contrato indefinido, los recargos y la regulación de plataformas digitales van en esta dirección.

### **Lo negativo: carga financiera y rigidez**

Desde los gremios se advierte que:

- Aumentar los costos laborales puede reducir nuevas contrataciones, sobre todo en pymes.
- Menor flexibilidad contractual podría llevar a automatización o recortes de planta.
- Sectores estacionales (agro, comercio, distribución minorista) sufrirían si no hay medidas diferenciadas.

En una economía con desempleo elevado y bajo crecimiento, una reforma sin gradualidad o realismo puede generar más informalidad y desempleo.

### **Un llamado al equilibrio**

Una reforma laboral efectiva debe:

- Proteger al trabajador **sin sofocar al empleador**.
- Ofrecer **incentivos a la formalización**.
- Ser **gradual y sectorizada**, teniendo en cuenta la diversidad regional y sectorial del país.

El objetivo debe ser un modelo donde se fortalezca el empleo digno, **pero sin poner en riesgo la sostenibilidad empresarial ni el acceso de la población a servicios esenciales**.

## 2. Contexto del sector de distribución minorista de combustibles

### Un sector con funciones mixtas: económico, social y de servicio público

La distribución minorista de combustibles en Colombia no opera como un simple negocio privado. Según el Decreto 1073 de 2015, las estaciones de servicio (EDS) son parte de la cadena de prestación del servicio público de suministro de combustibles líquidos. Esto implica:

- Obligación de continuidad operativa 24/7.
- Altos estándares técnicos y de seguridad.
- Coordinación logística con otros eslabones (refinador, mayorista, transportador).

Este sector tiene correlación directa con el transporte, la movilidad cotidiana y la economía regional. Cualquier afectación a su sostenibilidad impacta al país en su conjunto.

### Confiabilidad, calidad y continuidad del servicio

- **Confiabilidad:** requiere personal permanente, infraestructura operativa y logística continua. La reforma laboral podría afectar esta garantía al encarecer o reducir la disponibilidad de personal.
- **Calidad:** depende de personal capacitado y condiciones laborales estables. Altas rotaciones, informalidad o sobrecarga laboral deterioran la experiencia del usuario.
- **Continuidad:** la operación no puede suspenderse sin comprometer el abastecimiento de combustibles, por lo que la estructura laboral debe ser flexible y sostenible.

### Datos estructurales clave del sector

- 6.330 EDS activas en el país.
- 3.998 agentes de mercado (jurídicos y naturales).
- 3.416 de ellos tienen una sola EDS: predominan los pequeños operadores.
- 50.640 empleos directos y 94.950 empleos indirectos (servitecas, vigilancia, tiendas, etc.).
- Estructura de mercado:
  - Monopolio natural: refinación y transporte por poliducto.
  - Oligopolio: distribución mayorista.
  - Competencia feroz: distribución minorista (con precio tope regulado)..

### Riesgos si no hay enfoque sectorial diferenciado

- **Económico y operacional:** aumento de costos sin capacidad de ajuste, márgenes limitados, alta rotación de personal, riesgo de inviabilidad para pequeños operadores.
- **De abastecimiento:** cierre de EDS afecta el servicio público esencial, especialmente en zonas rurales y fronterizas.
- **De equidad regulatoria:** refinadores y transportadores tienen ingresos asegurados; el minorista asume toda la presión del mercado.

### **Propuesta de enfoque alternativo**

- Aplicación gradual de recargos por turnos 24/7.
- Modulación del contrato indefinido para permitir flexibilidad operativa.
- Programas de formalización con incentivos en lugar de sanciones.
- Reconocimiento jurídico del sector como estratégico para políticas laborales diferenciadas.

### **Carga prestacional elevada y estructura salarial real**

Ya lo mencionamos indirectamente, pero sería útil incluir un dato explícito:

- El costo laboral de un islero (salario + prestaciones) puede superar los **2,6 millones de pesos mensuales**.
- La **carga prestacional es del 53,1%** sobre el salario para personal operativo.

Esto permite mostrar con precisión cómo la estructura de costos de una EDS está fuertemente condicionada por las obligaciones laborales ya existentes, y que aumentarlas sin compensación regulatoria amenaza la sostenibilidad.

### **Margen congelado desde 2015**

Reforzar que el margen de comercialización **no ha sido actualizado desde la Resolución 181069 de 2015**, mientras se han sumado:

- nuevas obligaciones ambientales,
- obligaciones tecnológicas (facturación electrónica, GPS, trazabilidad),
- costos de seguridad,
- y exigencias de infraestructura.

Esto genera un desbalance entre el ingreso regulado y los costos crecientes, lo cual **socava la capacidad del distribuidor para absorber nuevas cargas como las laborales**.

### **Participación femenina y empleo inclusivo**

Mencionar que el 66% del personal de atención y asesoría en EDS está compuesto por mujeres —muchas de ellas en etapa reproductiva— es útil para mostrar que el sector ya contribuye de manera significativa a la **inclusión laboral de mujeres y jóvenes**. Esto se alinea con el enfoque de género y equidad de la reforma, y refuerza que **no somos ajenos a los objetivos sociales de esta iniciativa**.

### **Conclusión**

Una reforma sin visión sectorial puede llevar a la inviabilidad financiera de un eslabón clave de la cadena energética. Esto no es una oposición a la mejora laboral, sino una defensa de la sostenibilidad de un sector vital para la movilidad, la logística, la economía local y el empleo formal en Colombia.

### **3. Intervención: Los retos de la empleabilidad en Colombia frente a la reforma laboral – Visión desde la distribución minorista de combustibles**

#### **Introducción**

Gracias por este espacio de diálogo. Desde la distribución minorista de combustibles —un sector esencial, pero muchas veces invisible— queremos aportar una mirada regional, técnica y estratégica sobre los desafíos de la empleabilidad en Colombia.

#### **1. Panorama nacional y regional de la empleabilidad**

El comportamiento del mercado laboral colombiano muestra señales positivas. A abril de 2025, el empleo creció a una tasa anual del 3,9%, con un mayor dinamismo en el área rural (4,9%). Esto elevó la tasa de ocupación nacional al 58,4%, y al 57% en zonas rurales. Sin embargo, persisten desigualdades importantes: ciudades como Quibdó y Riohacha presentan tasas de desempleo superiores al 16% y 30%, respectivamente.

A pesar del aumento en la población ocupada, se observa un estancamiento en el número de cotizantes dependientes a salud, lo que revela un rezago en la formalización laboral. Además, los indicadores de vacantes han venido cayendo, acercándose a niveles prepandemia.

En este contexto, el sector de distribución minorista de combustibles enfrenta un desafío particular. Con más de 6.300 estaciones de servicio (EDS) activas en Colombia, genera aproximadamente 50.640 empleos directos y cerca de 95.000 indirectos (vigilancia, servitecas, tiendas de conveniencia, montallantas, etc.). Es un actor fundamental para la movilidad nacional, el transporte de carga y pasajeros, la conectividad de sectores productivos y la economía doméstica. Las EDS están presentes en 913 municipios del país, y tres de cada cuatro estaciones están ubicadas por fuera de las grandes ciudades.

#### **2. Sectores que mueven el empleo: el caso del combustible**

La distribución minorista de combustibles es un servicio público esencial (Decreto 1073 de 2015). Las EDS en ciertas áreas geográficas deben operar 24/7 y garantizar continuidad, confiabilidad y calidad. Sin embargo, es un sector altamente regulado, con régimen de libertad vigilada que impone un precio techo, limitando la capacidad de trasladar costos reales al consumidor final.

El sector opera con una marcada asimetría de mercado:

- Monopolio natural en refinación y transporte por poliducto.

- Oligopolio en distribución mayorista.
- Competencia feroz en la distribución minorista, que compite exclusivamente por precio.

Además:

- Existen 3.998 personas jurídicas y naturales como agentes de mercado.
- 3.416 de estos agentes operan una sola EDS, lo que revela una estructura empresarial basada en pequeños operadores.
- El sector enfrenta un marco normativo desactualizado: el margen de distribución minorista no se actualiza desde 2015 (Resolución 181069 del MinMinas), a pesar de que se han incrementado significativamente las obligaciones técnicas, ambientales, fiscales y operativas.

El empleo en este sector es intensivo: el 46% de las estaciones tienen 8 trabajadores o menos, y se estima que el 60% de los costos operativos de una EDS corresponden a la mano de obra. Además, el personal operativo enfrenta condiciones de alta exposición al riesgo, con una carga prestacional estimada del 53,1% para trabajadores como isleros o jefes de patio.

### **Riesgos de una reforma sin enfoque sectorial**

La reforma laboral que se discute tiene objetivos legítimos: mayor formalización, mejores condiciones, reducción de la precariedad. Sin embargo, su aplicación uniforme, sin criterios de gradualidad ni enfoque sectorial, puede causar efectos regresivos en sectores como el nuestro:

- Más costos laborales en un sector con márgenes estrechos y precios regulados.
- Menor capacidad de contratación, especialmente en regiones apartadas.
- Mayor informalidad, como respuesta defensiva ante rigideces contractuales y recargos inflexibles.
- Cierre de pequeñas EDS, lo que impacta no solo el empleo, sino la continuidad del servicio público.

### **3. ¿Qué espera el sector hacia el futuro?**

El sector de distribución minorista no se opone a la reforma laboral. Coincidimos en la necesidad de mejorar la calidad del empleo y aumentar la formalización. Pero advertimos que aplicar una reforma sin enfoque diferencial puede tener efectos adversos:

- Mayores costos laborales en un sector con márgenes regulados.
- Menor capacidad de contratación y sostenibilidad financiera, especialmente para pequeños operadores.
- Riesgo de informalización laboral o cierre de EDS, afectando el acceso al servicio público.

El sector estima que, con condiciones regulatorias adecuadas —como la transición a una jornada laboral de 42 horas por semana y actualización del margen—, podría aumentar el empleo directo hasta cerca de 65.000 a 70.000 empleos, siempre que exista una tendencia positiva en ventas y sostenibilidad financiera.

Se requiere estabilidad normativa, reglas claras, incentivos a la inversión, mejoras en educación técnica y condiciones que permitan profesionalizar la operación. El sector está comprometido con la sostenibilidad, pero necesita un entorno regulatorio coherente con esa meta.

Desde nuestra visión, una reforma laboral exitosa para Colombia debe:

- Reconocer la heterogeneidad sectorial y regional del empleo.
- Incluir mecanismos de ajuste diferenciado para sectores esenciales, como el nuestro, que operan bajo regímenes especiales (servicio público, libertad vigilada, alta regulación).
- Articularse con políticas activas de empleabilidad regional: formación técnica, incentivos a la formalización, alivios tributarios, modernización operativa.
- Incluir al sector empresarial en la construcción participativa de las normas, no solo como sujeto pasivo de cumplimiento.

#### **4. Casos y respuestas desde las regiones**

En muchas regiones, especialmente rurales o de frontera, la EDS es la principal fuente de empleo formal. En departamentos como La Guajira, las ventas de combustible han caído de forma continua entre 2022 y 2024, lo que evidencia una contracción económica local.

Cuando una EDS cierra o reduce su operación, no solo se pierde empleo: se interrumpe el abastecimiento, se afecta la movilidad y se resiente la economía regional. En contextos como San Andrés, donde el abastecimiento fue estratégico tras el huracán IOTA, el papel de las EDS fue determinante en la reactivación local.

El sector ha demostrado capacidad para garantizar el abastecimiento incluso en condiciones críticas. Cumple estrictas normas técnicas, invierte en infraestructura y recauda

impuestos claves para municipios y la Nación. Además, tiene una alta participación femenina en cargos administrativos, con el 66% del personal asesor compuesto por mujeres.

A nivel internacional, Colombia se adhirió en marzo de 2024 al Acelerador Mundial de Empleo y Protección Social para Transiciones Justas, iniciativa liderada por la ONU. Este compromiso apunta a mejorar la empleabilidad con enfoque en economía verde, digital y del cuidado. La inclusión del sector energético, en especial los combustibles, debe ser parte de esta conversación.

## **Cierre**

La distribución minorista de combustibles representa un caso claro donde la reforma laboral debe ser equilibrada, realista y contextualizada. Sostenibilidad del empleo significa también sostenibilidad del servicio público. No se trata solo de proteger derechos, sino de garantizar que haya empresas viables que puedan ofrecer empleos dignos.

La pregunta no es si debemos mejorar las condiciones laborales —eso es indiscutible—. La pregunta es cómo hacerlo sin comprometer la continuidad, confiabilidad y calidad de un servicio público esencial.

Gracias.

## **Recomendaciones finales**

1. **Crear mesas técnicas sectoriales** para evaluar el impacto real de la reforma laboral en sectores estratégicos como la distribución de combustibles, considerando su naturaleza de servicio público esencial.
2. **Actualizar el margen de distribución minorista**, que permanece congelado desde 2015, como condición habilitante para absorber cualquier incremento en costos laborales.
3. **Establecer mecanismos de compensación y alivios tributarios** para empresas sujetas a precios regulados, que cumplan funciones públicas y generen empleo formal territorial.
4. **Diseñar rutas de formalización progresiva con incentivos**, incluyendo apoyos financieros, asesoría técnica y flexibilización regulatoria.
5. **Reforzar el diálogo social territorial**, integrando a empleadores, trabajadores, autoridades locales y entidades del Gobierno Nacional en la definición de políticas laborales diferenciadas.

