



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 1 de mayo de 2025

Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA.**  
Presidente  
Senado de la República



Secretario General  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Senado de la República

**ASUNTO:** *Solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional.*

Respetados presidente y secretario general del Senado de la República,

El Gobierno nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en particular las contempladas en los artículos 40, 103 y 104 de la Constitución Política y en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, se permite solicitar la emisión de concepto favorable en relación con la consulta popular de carácter nacional que se expone a continuación:

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es una República democrática y participativa, siendo deber del Estado promover la participación de la ciudadanía en las decisiones que los benefician o afectan. En desarrollo de tal propósito, las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 regulan la consulta popular como un mecanismo de participación que le permite a la ciudadanía decidir sobre temas de interés general.

El artículo 25 constitucional establece que "[e]l trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, **de la especial protección**



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

**del Estado.** *Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas". (Negrilla y subrayado fuera del texto).* No obstante, la expedición de textos legales que han disminuido y cercenado los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, así como la renuencia de los poderes públicos frente a la recuperación de tales garantías, conllevan la necesidad de acudir a un mecanismo democrático y participativo, como la consulta popular, que ofrezca a los trabajadores la oportunidad de expresar directamente sus necesidades y reivindicar colectivamente sus derechos.

## II. MARCO NORMATIVO

La Constitución Política en el artículo 40 establece que "[t]odo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".

La participación democrática es un derecho de naturaleza fundamental que permite al ciudadano tomar parte en las decisiones que adoptan las autoridades del Estado en relación con sus intereses, así como efectuar un control político en relación con tales actuaciones, cumpliendo así uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-021 de 1996 sostuvo que:

*"[...] La democracia participativa procura otorgar la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que **cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Corte Política,** cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio [...]" (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

La norma superior mencionada contempla varios mecanismos mediante los cuales puede ejercerse la garantía constitucional en comento, entre ellos el "**[t]omar parte de** elecciones, plebiscitos, **consultas populares** y otras formas de participación democrática. [...]" (Negrilla y subrayado fuera del texto). Por su parte, el artículo 103 de la Constitución Política de 1991 establece que:



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

*"[...]Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, **la consulta popular**, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato [...]".*

En relación con el mecanismo de la consulta popular, la Constitución Política de 1991 y las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 establecen las condiciones en que ha de producirse su aplicación. Al respecto, deben destacarse los siguientes parámetros:

- La iniciativa de una consulta popular impulsada por el Gobierno nacional debe contar con la firma del presidente de la República y todos sus ministros (artículos 104 de la Constitución Política y 50 de la Ley 134 de 1994).
- El texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el presidente de la República al Senado para que emita concepto favorable sobre la conveniencia de la iniciativa (artículos 104 de la Constitución Política; 50 y 53 de la Ley 134 de 1994; y 32 de la Ley 1757 de 2015).
- Las materias a que refiere una consulta popular impulsada por el Gobierno nacional deben ser de trascendencia nacional (artículo 104 de la Constitución Política, artículos 8 y 50 de la Ley 134 de 1994 y artículo 31 b) de la Ley 1757 de 2015).
- Las materias objeto de una consulta popular de carácter nacional sólo pueden referir a las competencias de las autoridades de tal orden y no pueden versar sobre los siguientes aspectos:

a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;

b) Presupuestales, fiscales o tributarias;

c) Relaciones internacionales;



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

d) Concesión de amnistías o indultos;

e) Preservación y restablecimiento del orden público" (artículo 18 de la Ley 1757 de 2015).

- Los asuntos objeto de la consulta deberán ser formulados a la ciudadanía mediante preguntas redactadas en forma clara, de manera que puedan contestarse, individualmente, con un sí o un no. No podrán consultarse proyectos de articulado (artículos 52 de la Ley 134 de 1994 y 38 b) de la Ley 1757 de 2015).
- Una vez emitido el concepto favorable por el Senado de la República o vencido el término establecido para su emisión, el presidente de la República, dentro de los ocho días siguientes, expedirá el decreto mediante el cual se fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación correspondiente y adoptará las demás disposiciones necesarias. La votación mencionada deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la emisión del concepto o el vencimiento del plazo mencionado (artículo 33 de la Ley 1757 de 2015).

### III. PROCEDENCIA DE LA CONSULTA POPULAR

La jurisprudencia constitucional ha indicado que *"la consulta popular, además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que 'permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones'<sup>1</sup>".*

En esta oportunidad, la consulta popular es la respuesta al bloqueo institucional que ha existido en el Congreso de la República frente a las iniciativas impulsadas para la recuperación de los derechos laborales que han sido cercenados en textos legislativos como la Ley 789 de 2002. El pasado dieciocho

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

(18) de marzo de 2025, la Comisión Séptima del Senado de la República archivó, sin discusión del articulado, el Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 192 de 2023 Cámara y No. 256 de 2023 Cámara.

El archivo del Proyecto de Reforma Laboral en la Comisión Séptima del Senado incurrió en la transgresión de máximas constitucionales como la participación política, el principio democrático y el principio de publicidad, al omitir el deber constitucional de garantizar un debate sustancial, informado y participativo.

Archivar esta iniciativa sin permitir su discusión en condiciones sustanciales equivale a frustrar una política pública estructural de justicia social y a desconocer compromisos del Estado respecto de los trabajadores y trabajadoras de Colombia. Es por ello que la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana se convierte en la herramienta que permite al pueblo expresarse, en las urnas, respecto de los ejes centrales que orientaron la propuesta de reforma laboral en mención, ante la renuencia del poder legislativo a abordar su estudio.

Lo anterior resulta imperioso, ante la necesidad de acudir a todos los mecanismos institucionales y democráticos disponibles en nuestro sistema constitucional para asegurar que se dé cumplimiento al mandato popular expresado mediante la elección presidencial ocurrida el XX de junio de 2022, en la que el voto programático de los y las colombianas optaron por una propuesta de gobierno que tuvo como uno de sus principales consignas la recuperación de los derechos laborales del pueblo colombiano.

**a. Relación de la consulta popular con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**

Las doce (12) preguntas sobre temas laborales que se someterán a consideración de las y los colombianos se encuentran estrechamente relacionados con la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), como se aprecia a continuación:

1. El artículo 75 establece que la Política Pública de Trabajo Digno y Decente con enfoque diferencial tendrá como dimensiones: la promoción



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

de empleo e ingresos dignos, la extensión de la protección social, la garantía de los derechos fundamentales del trabajo y el ejercicio del diálogo social y el tripartismo.

Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que establece medidas para la protección laboral, formación para el trabajo, garantías para el trabajo agrario, rural, familiar y comunitario.

2. El artículo 79 establece incentivos a la creación y permanencia de nuevos empleos formales, señalando disposiciones para la promoción, generación y protección del empleo. Estos incentivos se amplían también para aquellos empleados que vinculen a trabajadores con discapacidad.

Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa, dado que desarrolla medidas para la formalización del contrato de aprendizaje y nuevas formas de empleo (plataformas digitales) con acceso a la seguridad social.

3. El artículo 143 establece la transformación digital como motor de oportunidades e igualdad, implementando herramientas para la productividad, la generación de empleo, la dinamización de la economía en las regiones y la potencialización de la economía popular.

Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca introducir regulaciones laborales para los trabajadores digitales y promover el uso de la tecnología en procedimientos laborales y la formalización digital de contratos.

4. El artículo 144 establece el fortalecimiento de la industria digital, así como los contenidos, desarrollo de software, aplicaciones, emprendimiento y la innovación para la productividad, generando nuevos empleos e ingresos en las regiones.

Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer regulaciones al



**Gustavo Petro Urrego**  
**Presidente de la República de Colombia**

contrato de aprendizaje, se crea la modalidad de trabajo en plataformas digitales y se mitiga la brecha de desigualdad de las poblaciones rurales.

5. El artículo 348 establece la creación del programa Nacional de Jóvenes en Paz, señalando la implementación de una ruta de atención integral para aquellos que se encuentren en situación de pobreza extrema, jóvenes rurales y otras condiciones de vulnerabilidad.

Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer medidas para la laboralización de aprendices SENA, el mejoramiento de sus condiciones laborales y la existencia de un contrato agropecuario que garantice la mitigación de brechas en el sector rural.

**b. Temas a promover en la consulta popular**

Las 12 preguntas de que trata la consulta popular promovida reflejan el espíritu de transformación laboral impulsado por el Gobierno nacional, por cuanto refieren a la recuperación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, así como a la promoción de su bienestar y, en particular, del de aquellos segmentos más vulnerables de la clase trabajadora: trabajadoras domésticas, madres comunitarias, campesinos, personas con discapacidad, jóvenes aprendices, trabajadores informales o digitales.

Tales interrogantes, pondrá a consideración del pueblo colombiano las siguientes propuestas:

1. Que la jornada laboral de día no supere las 8 horas y se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m. Porque el trabajo no puede seguir devorando la vida. El equilibrio entre tiempo laboral, descanso y vida familiar es un derecho, no un privilegio.
2. Que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%. Porque el sacrificio del descanso debe valorarse con justicia y respeto por el tiempo que le pertenece a la familia y a la comunidad.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

3. Apoyamos a las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente a las asociativas, con incentivos reales. Porque la economía popular necesita oxígeno, apoyo y no más discursos vacíos. Allí está el empleo digno y la soberanía económica de nuestros barrios y veredas.
4. Que las personas tengan permiso para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes. Porque trabajar con dolor no debe ser una condición impuesta. El cuidado de la salud es dignidad.
5. Que las empresas incluyan al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Porque la inclusión no puede seguir siendo solo un eslogan: debe ser una política real, activa y comprometida.
6. Que los jóvenes aprendices del SENA tengan contratos laborales. Porque no podemos permitir que el primer contacto de nuestros jóvenes con el mundo laboral sea la explotación o la incertidumbre.
7. Que los trabajadores de plataformas digitales acuerden su tipo de contrato y tengan seguridad social garantizada. Porque la tecnología no puede ser excusa para precarizar el empleo. La modernidad también debe ser justa.
8. Un régimen especial para trabajadores del campo que garantice derechos y salarios justos. Porque no hay ciudad que se sostenga sin campo, y no puede haber alimento sin justicia para quien lo cultiva.
9. Acabar con la tercerización abusiva que esconde contratos sindicales falsos. Porque ningún trabajador debe ser tratado como una mercancía rotativa sin derechos ni estabilidad.
10. La formalización de trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores y tantos otros. Porque la informalidad no puede seguir siendo la regla. Todos merecen seguridad social.
11. Que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción. Porque la estabilidad no es solo laboral: es emocional, familiar y social.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

12. La creación de un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas. Porque después de toda una vida alimentando al país, merecen una vejez digna y sin miseria.

Las preguntas sobre la consulta popular que se someterán a consideración de la ciudadanía hacen parte integral de una reforma estructural y progresiva del ordenamiento jurídico laboral que corresponde a factores de oportunidad altamente relevantes:

**c. Realidad social y económica**

- Informalidad en el mercado laboral: Según cifras del DANE, para el trimestre enero-marzo de 2025 la informalidad nacional fue del 57,2%. Mientras, que la informalidad en el sector rural se mantuvo constante en 84,1%
- Brechas de desigualdad.
  - El DANE refiere que en el país hay 23,7 millones de personas ocupadas.
  - Según cifras del DANE para el trimestre diciembre 2024- febrero 2025, la tasa de desocupación para las mujeres fue 13,7% y para los hombres 7,9%

En este mismo boletín técnico y analizando el trimestre diciembre 2024 -febrero 2025 señaló el DANE que:

- La mayor brecha en la tasa de desocupación entre mujeres y hombres por dominio geográfico en el trimestre móvil diciembre 2024 - febrero 2025, se presentó en Centros poblados y rural disperso con 8,4 p.p.
- En relación a los trabajadores ocupados del país, las cifras del DANE para el cierre del 2024 refieren que: solo el 45,7% de los trabajadores



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

- ocupados en el país ganan menos de un salario mínimo; 38,1% gana entre uno y dos salarios mínimos; de dos a cinco salarios mínimos gana el 11,96%; de cinco a nueve salarios mínimos el 2,43% y más de nueve salarios mínimo un 0,99%
- El informe técnico del DANE -GEIH- para enero de 2025 precisos que: Para enero de 2025, la población fuera de la fuerza de trabajo fue 14.506 miles de personas en el total nacional. Esta población se concentró principalmente en Oficios del hogar (57,0%) y Otros (24,1%).
  - Frente a la población con discapacidad refiere el DANE que: Durante el trimestre móvil diciembre 2024 – febrero 2025, la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue 22,5%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 66,6%, lo que significó una diferencia negativa de 44,1 puntos porcentuales (p.p.) entre ambas poblaciones.

Estos datos reflejan una desconexión entre el marco legal vigente y la realidad del mercado laboral, especialmente en sectores históricamente marginados como el agrario y pecuario, el cultural, el de las plataformas digitales, los micronegocios, entre otros.

Con las preguntas propuestas en la consulta popular, se busca corregir estas brechas estructurales mediante la recuperación de los recargos y la extensión de la jornada nocturna, la creación de nuevos tipos de contrato, la formalización gradual de sectores invisibilizados, y la protección reforzada para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores rurales, integrando así un enfoque interseccional.

**d. Las preguntas de la consulta popular mejoran las condiciones laborales, aumenta la productividad y genera empleo**

- **¿Por qué mejoran las condiciones laborales?**

Proponemos que la jornada laboral no supere las 8 horas y que la jornada diurna se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Reducir el límite de la jornada laboral diurna de las 9:00 p.m. a las 6:00 p.m. fortalece los derechos de los trabajadores y promueve una distribución justa del tiempo entre el trabajo, el descanso y la vida familiar. Esta medida refleja el compromiso del país con los principios de justicia social y equidad, alineándose con estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Proponemos que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%.

Incrementar el recargo por trabajar en días de descanso obligatorio refleja el compromiso con la protección de la dignidad de los trabajadores, asegurando que el tiempo que debería dedicarse a la familia, el ocio, la educación o prácticas religiosas sea valorado y remunerado de manera justa.

Proponemos apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas con incentivos reales para sus proyectos productivos.

Según información recopilada por CONFECAMARAS, al cierre de 2024, y analizando datos disponibles en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el 92% de las empresas en nuestro país son microempresas, y un 6% son pequeñas empresas.

Para el año 2024, las micro, pequeñas y medianas empresas generaron 18 millones 268 mil empleos, lo que representa el 79,3% del empleo total nacional (DANE-GEIH).

Ofrecer bajas tasas de interés para financiar la compra de insumos, maquinaria y tecnología en las micro, pequeñas y medianas empresas alivia los costos de producción y las vuelve más competitivas. Además, con esta propuesta, el gobierno busca priorizar sectores como la hotelería, los restaurantes y bares, la agricultura, el turismo y el transporte.

Proponemos que las personas tengan permisos para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

La salud menstrual y el acceso a tratamientos médicos oportunos son temas de justicia social y salud pública.

Muchas personas, especialmente mujeres, enfrentan estigmas o desventajas laborales por condiciones como la endometriosis o menstruaciones incapacitantes, que afectan al 20-30% de la población menstruante.

En Colombia, se estima que alrededor del 33,6% de la población está en edad de menstruar, lo que significa que aproximadamente 17,3 millones de mujeres y personas menstruantes están en la fuerza laboral. Una parte significativa de esta población puede experimentar efectos menstruales que impactan su productividad y bienestar en el trabajo.

Proponemos la inclusión laboral de las personas con discapacidad, estableciendo la contratación laboral de al menos 2 personas por cada 100 trabajadores.

Esta medida ya está regulada para el sector público en el Decreto 2011 de 2017. No obstante, la inclusión de la población en condición de discapacidad debe ser un compromiso y una causa común para todos los sectores productivos del país.

Según el DANE, en 2024 había más de dos millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. De ellas, solo 443 mil tienen empleo, lo que representa apenas el 20,7%. Con la aprobación de esta propuesta, hasta un millón 600 mil personas podrían recibir apoyo para tener más oportunidades de conseguir trabajo.

El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, principios consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales como la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* de la ONU. Establecer cuotas laborales inclusivas no solo cumple con estos compromisos, sino que refleja una política pública proactiva para eliminar barreras históricas de exclusión.

Al contratar al menos el 2% de su nómina de personas con discapacidad, las empresas contribuyen a reducir costos estatales asociados a subsidios por



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

desempleo o dependencia, mientras dinamizan el consumo interno. Para las personas con discapacidad, acceder a empleos formales significa autonomía económica, reducción de la pobreza y mayor participación en el desarrollo del país.

Proponemos que los aprendices del SENA e instituciones similares tengan contratos laborales.

La población ocupada de jóvenes (15 a 28 años) para el periodo comprendido entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 fue de cinco millones 117 mil personas, que equivalen a un 22% de la población ocupada en el total nacional. El 43% de la población ocupada joven tiene un empleo informal.

Según datos el SENA, para el año 2024<sup>2</sup>, se suscribieron 392.411 contratos de aprendizaje, de los cuales 250.142 fueron aprendices del SENA y 142.269 correspondieron a estudiantes de otras instituciones, incluidas las universidades.

Que el contrato de aprendiz tenga carácter laboral hace que las empresas deban tener una vinculación más efectiva y planeada que igualmente les permita brindar una oportunidad y aprovechar el valor de la mano de obra que los aprendices pueden incorporar en los procesos productivos. Es una relación de gana a gana, pues no se trata solo de forzar a las empresas, sino que éstas planeen la incorporación de la renovación de sus plantas.

Los aprendices son el futuro de la fuerza laboral calificada que Colombia necesita para impulsar sectores productivos. Un contrato laboral garantiza que su trabajo sea reconocido y remunerado adecuadamente, incentivando a más jóvenes a formarse en carreras técnicas y tecnológicas. Para las empresas, esto significa contar con talento capacitado bajo estándares de calidad, reduciendo costos de capacitación posterior y aumentando la productividad.

---

<sup>2</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. *Concepto NEGATIVO a la proposición presentada por la honorable senadora Norma Hurtado al proyecto de Ley 055 de 2024 Senado.*



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Proponemos que los trabajadores en plataformas digitales de reparto y transporte puedan acordar su tipo de contrato y se les garantice la seguridad social.

Actualmente, muchos repartidores y conductores en plataformas digitales carecen de contratos formales y acceso a seguridad social, lo que los expone a vulnerabilidades. Regular este sector asegura que el crecimiento tecnológico no se base en la precarización, sino en el respeto a la dignidad laboral. Esta medida alinea al país con estándares globales que buscan equilibrar la innovación con la protección social.

De acuerdo con las cifras del DANE para 2024, cerca de 433 mil trabajadores de las plataformas digitales de transporte y reparto se beneficiarían de la reforma; garantizando una mejora en la estabilidad laboral y que las plataformas contribuyan al pago de la seguridad social y riesgos laborales. De los 433 mil trabajadores de plataformas, tan solo 49 mil cotizan a pensiones, es decir tan solo el 11,3%.

Esta medida busca cerrar brechas de desigualdad, protegiendo a un grupo que enfrenta altos riesgos físicos (accidentes de tránsito) y económicos (inestabilidad de ingresos). Al permitir acuerdos contractuales justos, se empodera a los trabajadores para negociar condiciones dignas, se reduce la explotación y se promueve un modelo donde la tecnología no sustituye derechos básicos, sino que los integra.

Proponemos un régimen especial para trabajadores del campo para que se les garanticen derechos y salarios justos.

El porcentaje de participación del sector agropecuario en el PIB nacional, medido a precios corrientes con base 2015, mostró una tendencia de crecimiento durante el periodo 2022-2024. En 2022, la contribución del sector fue del 5,9 %, aumentando ligeramente al 6,0 % en 2023. Para 2024, según las proyecciones preliminares, se espera que el sector alcance una participación del 6,3 % (Fuente: Cuentas Nacionales-DANE).

Garantizar salarios justos y derechos laborales impulsa la productividad, reduce la rotación de mano de obra y mejora la calidad de los productos



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

agrícolas. Para los empresarios, formalizar la relación laboral promueve inversiones tecnológicas y acceso a mercados internacionales que exigen estándares éticos. Además, al inyectar ingresos estables a las familias rurales, se dinamiza la economía local y se reduce la dependencia de subsidios estatales.

Proponemos eliminar la tercerización, intermediación y violación de derechos que causan los contratos sindicales.

La tercerización mediante contratos sindicales ficticios ha permitido a empresas evadir responsabilidades como seguridad social, salarios dignos y estabilidad laboral. Eliminar estas prácticas refuerza el marco legal, asegurando que las relaciones laborales sean directas, transparentes y respetuosas de la dignidad de los trabajadores y las trabajadoras. Esta medida alinea a Colombia con países que combaten la precarización laboral y protegen la libertad sindical auténtica.

Mediante memorando técnico, la OIT, al analizar el texto de la reforma laboral, resaltó la eliminación de los *"riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical"*. Esta misma organización en la Observación de 2023 de la CEACR sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Colombia, señala la necesidad de: *"tomar las medidas necesarias (...) para garantizar que la figura del contrato sindical no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores"*. En el mismo sentido, en el año 2023 la OCDE recomendó a Colombia *"prohibir los contratos sindicales y todas otras formas de contratación abusiva"*.

Proponer la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales.

Actualmente, millones de trabajadores informales carecen de acceso a salud, pensiones y riesgos laborales, violando principios de igualdad y dignidad. Formalizar estos empleos y asegurar su inclusión en el sistema de seguridad social cumple con el deber de cerrar brechas históricas y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en equidad de género, ya que muchas de estas labores son ejercidas por mujeres.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

La formalización laboral permitiría mejorar las condiciones de ingreso de aproximadamente 12 millones 878 mil trabajadores informales. Actualmente, el 70% de esta población percibe menos de un salario mínimo mensual legal. Esta medida beneficiaría especialmente a grupos que enfrentan mayores barreras para acceder a un empleo digno y estable.

La cifra de informalidad del 55,9% en 2024 es la más baja del periodo analizado, lo cual sugiere que, aunque persisten desafíos estructurales, las políticas de generación de empleo formal y recuperación económica empiezan a mostrar resultados concretos. Este comportamiento abre una oportunidad importante para consolidar estrategias que sigan reduciendo la informalidad laboral en el país.

Proponemos que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción.

Actualmente, la proliferación de contratos temporales o por prestación de servicios ha precarizado el empleo, vulnerando derechos como la seguridad social y la libertad sindical. Establecer el contrato indefinido como regla general fortalece el marco legal, alineando al país con modelos que priorizan la dignidad laboral y reducen la explotación en sectores clave como el comercio, la industria y los servicios.

La estabilidad laboral incrementa la **productividad** y la lealtad de los trabajadores, reduciendo costos de rotación y capacitación para las empresas. Además, los contratos indefinidos garantizan aportes continuos al sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal del Estado. Para la economía nacional, esto significa mayor consumo interno, inversión en capital humano y competitividad en mercados globales que valoran prácticas laborales éticas. También se reduce la informalidad, ya que las empresas tendrían incentivos para formalizar empleos en lugar de recurrir a esquemas temporales.

Proponemos constituir un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Crear un fondo para un bono pensional campesino corrige décadas de abandono institucional y cumple con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), priorizando la inclusión de un grupo que ha carecido de acceso a pensiones dignas. Esta medida refleja el compromiso con la justicia social y el reconocimiento del trabajo rural como pilar del país.

El campo colombiano genera empleo a 4,8 millones de personas, de los cuales 3,9 millones son informales; ellos aportan significativamente a la seguridad alimentaria, pero muchos campesinos envejecen sin una pensión. Un fondo especial permitiría formalizar su aporte económico, inyectar recursos a zonas rurales y reducir la pobreza en la vejez. Además, al garantizar ingresos estables a adultos mayores, se dinamiza el consumo local y se alivia la carga fiscal asociada a programas asistenciales.

En el sector rural solo el 8,6% de la población en edad de pensión, goza actualmente de una pensión; es decir, solo 8 de cada 100. Con este fondo se busca que 3,9 millones de trabajadores del campo puedan tener un ingreso en su vejez, y así garantizarles una vejez digna.

Un bono pensional reconocería su labor histórica, mejoraría su calidad de vida y reduciría la desigualdad entre el campo y la ciudad. Esto también dignificaría el rol de las mujeres campesinas, quienes enfrentan una doble vulnerabilidad por su trabajo no remunerado en cuidados y agricultura. Además, fortalecería la cohesión social en regiones afectadas por el conflicto, contribuyendo a la paz territorial.

• **¿Por qué aumentan la productividad laboral?**

Sea lo primero señalar que en el país la Productividad Total de los Factores - PTF- fue de 1,73% para el tercer trimestre del año 2024. Además, la productividad laboral por hora trabajada fue de 3,43%; la productividad media de 3,14% y la productividad laboral por persona empleada de 1,76%.

Las preguntas de la consulta popular, van encaminadas a mejorar la productividad laboral, así:



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

- El aumento de la productividad laboral obedece a un mejor marco normativo e institucional que fortalezca la estabilidad laboral y las condiciones de remuneración del factor trabajo que precisamente es el propósito de esta reforma.
- La productividad laboral no está relacionada de manera explícita en la reforma. Sin embargo, el Ministerio del Trabajo a través de las políticas y programas de formación para el trabajo implementados en coordinación con el SENA generan mayor valor en los procesos productivos.

La productividad laboral es clave para el país, dado que esta refleja el motor del desarrollo. Si Colombia no avanza en la implementación para mejorar su productividad, se expone al riesgo de quedar estancada en su economía sin lograr reducir sus desigualdades. En este sentido esta consulta popular propone en cada una de sus preguntas medidas para aumentar la productividad desde el fortalecimiento de la educación, tecnología, empleo e implementación efectiva de políticas públicas.

• **¿Por qué genera empleo?**

Al garantizar mejores ingresos de los trabajadores se impulsa el consumo y la demanda agregada que, a su vez, genera mayor empleo. El Observatorio Laboral del Ministerio del Trabajo estima que la reforma laboral podría generar 91 mil empleos más de los generados por la actividad económica habitual, especialmente en los sectores de: comercio, manufactura, entretenimiento y servicios de alojamiento.

**e. Cumplimiento de obligaciones internacionales**

Las preguntas de la consulta popular buscan modernizar la legislación laboral colombiana con base a los estándares internacionales de trabajo digno, equitativo y con garantías laborales justas para todas y todos. Con cada una de las preguntas, se avanza en la legitimidad a nivel global de los compromisos adquiridos por el país y se fortalecen los derechos humanos de índole laboral.



**Gustavo Petro Urrego**  
Presidente de la República de Colombia

- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha insistido a Colombia a propósito de la necesidad de ajuste del marco normativo interno para el cumplimiento de los estándares internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio 01 de 1919 sobre las horas de trabajo (industria), ratificado el 20 de junio de 1933; los Convenios fundamentales 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y sobre la no discriminación en empleo y ocupación, ratificados el 7 de junio y el 4 de marzo de 1969 respectivamente; y los Convenios fundamentales 87 y 98 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificados el 16 de noviembre de 1976.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el pasado 11 de abril de 2025, reconoció como un esfuerzo positivo que se hayan incluido numerosas recomendaciones de dicho organismo en la reforma laboral entre las que se destacan: recargos en jornada nocturna, remuneración en día de descanso obligatorio, eliminación de la violencia y la discriminación en el trabajo, la formalización laboral y la protección de los derechos sindicales.
- En el marco de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia se ha comprometido a mantener y mejorar sus estándares laborales, bajo pena de controversias internacionales por incumplimiento. La reforma atiende este mandato, fortaleciendo la inspección laboral y los mecanismos de protección sindical, como lo exigen dichos tratados.

**f. Coherencia con políticas públicas vigentes**

El Gobierno nacional viene trabajando temas para la formalización laboral, el trabajo digno y decente de las y los colombianos y la recuperación de sus derechos. Los temas que se han venido adelantando y que guardan relación con la consulta popular son:

- El fomento de empleos formales mediante el programa "Empleos para la vida" (Decreto 533 de 2024), el cual crea incentivos económicos para



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

la contratación de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y hombres,

- Implementación de “La política pública de reindustrialización” (CONPES 4129 de 2023), impulsando el desarrollo económico desde la diversificación de la matriz energética, el fortalecimiento de la producción agraria y la adopción de nuevas tecnologías. Todos estos temas se desarrollan y van ligados a las preguntas sometidas en la consulta popular de carácter nacional que se radica ante el Senado de la República.
- Y planes de desarrollo territorial que promueven la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas.

Es así, como las preguntas que harán parte de la consulta popular, no actúan de manera aislada, sino como parte de un ecosistema normativo y programático más amplio

### **g. Conexión con derechos fundamentales y seguridad social**

La Constitución Política de Colombia establece un bloque axiológico y normativo en el que el trabajo, la dignidad humana y la seguridad social ocupan un lugar central, y son considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata (arts. 1, 2, 13, 25, 48, 53 y 93 CP).

- Desarrollo del derecho al trabajo digno y decente

La noción de trabajo decente, recogida por la OIT y ratificada por Colombia, incluye elementos como remuneración justa, estabilidad, igualdad de oportunidades, protección social y libertad sindical. La reforma internaliza este concepto al sistema jurídico colombiano, elevando el estándar mínimo de los derechos laborales.

En particular, se propone que la ciudadanía se pronuncie sobre temas tales como:



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

- Ampliar licencias y flexibilizar jornadas para poblaciones cuidadoras y con condiciones particulares de salud;
  - Garantizar condiciones laborales dignas para personas en plataformas digitales, madres comunitarias, deportistas, artistas, y trabajadores rurales;
  - Reforzar la prohibición de la discriminación laboral, con un enfoque de género, interseccional y territorial.
- La consulta popular como garantía de derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones (v. gr. Sentencias T-568/99, C-038/04, C-372/11) que el derecho al trabajo no puede analizarse desde una perspectiva puramente económica o contractual, sino como una expresión de la dignidad humana y un instrumento de realización de la igualdad material.

#### IV. FECHA DE REALIZACIÓN

Conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, con posterioridad a la presentación de esta solicitud, el Senado de la República tendrá un término de un mes para emitir concepto respecto de la conveniencia de la consulta popular impulsada. A su vez, el artículo 33 *ibídem* dispone que, tras haberse emitido tal concepto o una vez agotado el plazo previsto para el efecto, el presidente de la República deberá emitir un decreto fijando la fecha para el desarrollo de la jornada de votación correspondiente, la cual deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la emisión del concepto proferido por el Senado de la República o al vencimiento del plazo legal de un mes concedido a dicha Corporación.

Dado que el presente escrito se radica el 1 de mayo de 2025, el término para la expedición del concepto de conveniencia por parte del Senado de la República es el 1 de junio de 2025, por lo que la fecha máxima para la jornada electoral correspondiente a la consulta popular tendría lugar el **1 de septiembre de 2025**.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

## V. CONCLUSIONES.

La Constitución de 1991 estableció un marco de derechos fundamentales que aún no se ha materializado plenamente para muchos trabajadores. El trabajo decente, la igualdad de condiciones y la protección social son derechos que no han sido respetados por completo para grandes sectores de la población. Esta consulta popular es una forma de materializar esos derechos y un paso hacia el cumplimiento real de la Constitución.

La consulta popular sobre derechos laborales es un acto de justicia histórica porque está dirigida a corregir y sanar las profundas desigualdades y omisiones que han marcado la historia laboral de Colombia. A lo largo de los años, ciertos sectores de la población han sido sistemáticamente excluidos de los beneficios laborales, la seguridad social, y el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Esta consulta busca restablecer la justicia y la dignidad de estos trabajadores.

Esta responde a la necesidad de recuperar y fortalecer los derechos laborales de las y los colombianos y de avanzar en una actualización normativa integral en relación con los estándares internacionales, que atiendan a la realidad del mercado laboral actual, al fortalecimiento de sistema democrático y a la protección integral de la fuerza trabajadora del país.

Sectores como las trabajadoras domésticas, el campesinado, los y las jóvenes aprendices y las personas con discapacidad, siempre han sido marginalizados en las reformas laborales. Esta consulta les da una voz, reivindicando no solo su derecho a un trabajo digno, sino también su lugar en la sociedad. Es un acto de justicia para aquellos que han sido invisibilizados por el sistema económico y político durante siglos.

La consulta también es un paso para transformar el modelo económico hacia uno más justo, donde la riqueza no esté concentrada en unos pocos, sino distribuida de manera equitativa. Promover derechos laborales como contratos indefinidos, seguridad social universal y condiciones laborales dignas ayuda a reducir las brechas económicas y sociales que han existido en el país durante mucho tiempo.



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Es importante señalar que las y los colombianos escogieron en las urnas a un proyecto de cambio, un proyecto político que en campaña siempre manifestó la necesidad de las reformas sociales estructurales que se requerían para el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales y con ello garantizar condiciones dignas y justas en el ámbito laboral y superar las desigualdades.

**VI. SOLICITUD.**

Con base en las anteriores consideraciones, el presidente de la República, junto con todos sus ministros, y en atención a lo dispuesto en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, solicita formalmente al Senado de la República emitir **CONCEPTO FAVORABLE** respecto de la consulta popular de carácter nacional cuyas preguntas se encuentran como anexo al presente documento.

Atentamente,

EL MINISTRO DEL INTERIOR,

**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,

**LAURA CAMILA SARABIA TORRES**



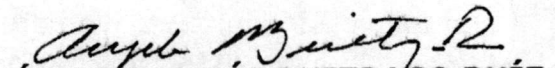
Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,



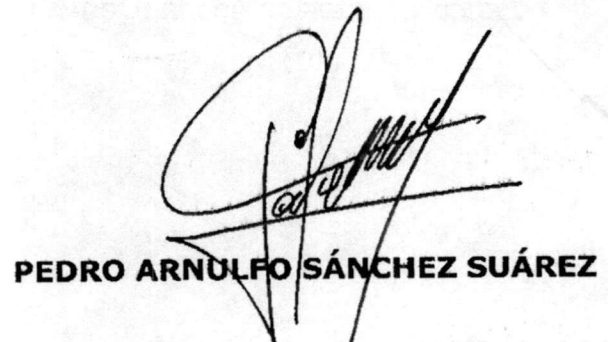
**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,



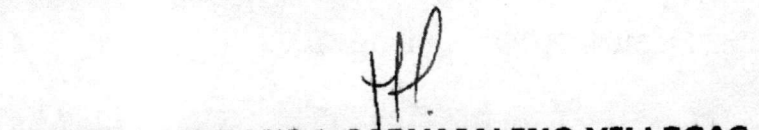
**ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ**

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,



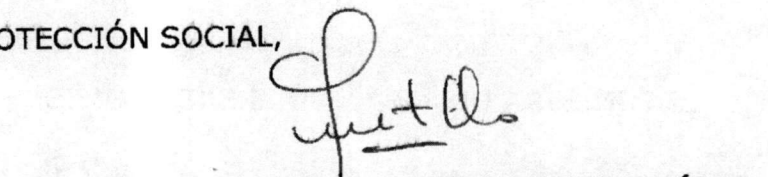
**PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ**

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,



**MARTHA VIVIANDA CARVAJALINO VILLEGAS**

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

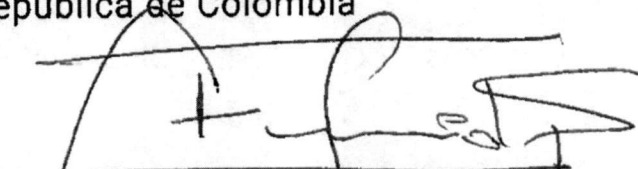


**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

EL MINISTRO DE TRABAJO,



**ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,



**EDWIN PALMA EGEE**

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (E),



**CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO**

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,



**JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN**

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,



**LENA YANINA ESTRADA ASITO**



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,

**HELGA MARÍA RIVAS ARDILA**

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,

**JULIÁN MOLINA GÓMEZ**

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,

**MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA**

LA MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES,

**YANAI KADAMANI FONRODONA**

LA MINISTRA DEL DEPORTE,

**PATRICIA DUQUE CRUZ**



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,

*Ángela Yesenia Olaya Requene*  
ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,

*Carlos Alfonso Rosero*  
CARLOS ALFONSO ROSERO



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

**ANEXO**

**PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, el texto que se someterá a decisión del pueblo colombiano será:

1. ¿Está de acuerdo con que la jornada de trabajo dure máximo 8 horas y la jornada diurna sea entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.?  
 Sí     No
2. ¿Está de acuerdo con que se pague un recargo del 100% por el trabajo los días de descanso dominical o festivo?  
 Sí     No
3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeñas y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas de interés en materia de crédito e incentivos para sus proyectos productivos?  
 Sí     No
4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender citas médicas y licencias por periodos menstruales incapacitantes?  
 Sí     No
5. ¿Está de acuerdo con que las empresas deban contratar laboralmente al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores?  
 Sí     No
6. ¿Está de acuerdo con que los aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato de aprendizaje de carácter laboral?  
 Sí     No



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

7. ¿Está de acuerdo con que las personas trabajadoras en plataformas de reparto y transporte acuerden su tipo de contrato y se les garantice el pago de seguridad social?

Sí  No

8. ¿Está de acuerdo con establecer un régimen laboral especial para que los empresarios del campo garanticen los derechos laborales y el salario justo a los trabajadores agrarios?

Sí  No

9. ¿Está de acuerdo con eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales?

Sí  No

10. ¿Está de acuerdo con que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, y demás trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social?

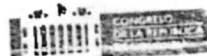
Sí  No

11. ¿Está de acuerdo con promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general?

Sí  No

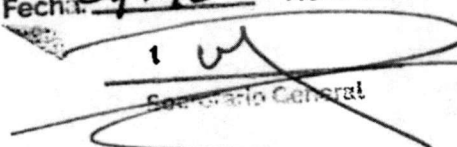
12. ¿Está de acuerdo con constituir un fondo especial destinado al reconocimiento de un bono pensional para los campesinos y campesinas?

Sí  No



Secretaría General  
SENADO DE LA REPUBLICA

Fecha: 01/05/2025 Hora: 3:10 pm

  
Secretario General