

Análisis jurídico y económico de las preguntas de la consulta popular promovida por el Gobierno nacional en asuntos laborales

Mayo 2025



Análisis jurídico y económico de las preguntas de la consulta popular promovida por el Gobierno nacional en asuntos laborales

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo del ICP

Oscar José Torrealba

Coordinador de Investigaciones Económicas ICP

Juan Sebastián Pinzón

Investigador asociado ICP

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas

Directora de Comunicaciones estratégicas del ICP

Diagramación y diseño

Luisa Fernanda Peña Guevara

Profesional en comunicaciones del ICP

Miriam Alexandra Romero

Diseñadora

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)

Calle 70 #7a - 29 (+57) 313 431 20 95

<http://www.icpcolombia.org>

Mayo, 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

Contexto.....	4
Propósito.....	4
1. Desnaturalización del mecanismo de consulta popular.....	5
2. Problemas Jurídicos.....	6
3. Problemas Económicos	7
4. Análisis jurídico y económico de las preguntas de la consulta popular	11
1. ¿Está de acuerdo con que el trabajo de día dure máximo 8 horas y sea entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.?.....	11
2. ¿Está de acuerdo con que se pague con un recargo del 100 % el trabajo en día de descanso dominical o festivo?	12
3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeña y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas preferenciales e incentivos para sus proyectos productivos?.....	12
4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender tratamientos médicos y licencias por períodos menstruales incapacitantes?	13
5. ¿Está de acuerdo en que las empresas deban contratar al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores?.....	14
6. ¿Está de acuerdo con que los jóvenes aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato laboral?	14
7. ¿Está de acuerdo que las personas trabajadoras en plataformas de reparto acuerden su tipo de contrato y se les garantice el pago de seguridad social?	15
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?	15
9. ¿Está de acuerdo en eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales que violan los derechos laborales?	16
10. ¿Está de acuerdo que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social?	16
11. ¿Está de acuerdo en promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general?	17
12. ¿Está de acuerdo con constituir un fondo especial destinado al reconocimiento de un bono pensional para los campesinos y campesinas?	17
Conclusión	18
Referencias	19

Contexto

En marzo de 2025, la Comisión Séptima del Senado, tras un debate técnico y por una votación de ocho contra seis, decidió archivar la reforma laboral propuesta por el Gobierno del presidente Gustavo Petro, una iniciativa central de su agenda social.

La respuesta del presidente Petro fue anunciar, el 11 de marzo de 2025, su intención de convocar una consulta popular para someter los puntos clave de la reforma al pronunciamiento ciudadano. El 1 de mayo de 2025, en el marco del Día Internacional del Trabajo, el Gobierno radicó formalmente ante el Senado la propuesta de consulta popular, compuesta por 12 preguntas, buscando el concepto favorable necesario para avanzar con este mecanismo de participación directa.

Propósito

Para el **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga -ICP-** resulta fundamental que el Senado de la República, en el marco del análisis de la solicitud de concepto favorable sobre la consulta popular sobre temas laborales que ha presentado el Gobierno nacional, tomen en consideración aspectos relacionados con la improcedencia del mecanismo para estos temas, así como los problemas jurídicos que surgen de la forma sobre cómo están formuladas las preguntas y los efectos económicos que pueden causarle al mercado laboral de ser aprobadas esa iniciativa.

En el marco del trámite de las iniciativas de reforma laboral presentadas por el gobierno del presidente Gustavo Petro, que han cursado en el Congreso de la República en los últimos dos años, desde el ICP, de acuerdo con los resultados de los análisis del [Indicador de Afinidad con la Libertad Económica](#), hemos advertido las afectaciones al mercado laboral colombiano, su impacto negativo en materia de informalidad y desempleo, en las Mipymes y en sectores específicos que se verían afectados.

El Gobierno nacional a través del mecanismo de la consulta popular, busca aprobar por vía plebiscitaria lo que fue negado en el Congreso de la República, después de debates parlamentarios, audiencias públicas, análisis técnicos y diversos espacios de discusión con la sociedad civil.

Varios de los temas a los que hacen referencia las preguntas, y que hacían parte de los mencionados proyectos de ley, restringen la libertad económica, profundizan los problemas del mercado laboral colombiano y crean incentivos a la informalidad, llevando a que millones tengan que vivir del autoempleo de

subsistencia y directamente ponen en riesgo los empleos existentes en diferentes sectores.

Desde el ICP hemos venido promoviendo la importancia de adaptar el mercado laboral a las realidades del país y a las dinámicas actuales a nivel global, adoptando reglas de juego que favorezcan la libertad económica, la seguridad jurídica y creando un entorno regulatorio que corrija las inflexibilidades que impiden el crecimiento del empleo formal, de forma tal, que se puedan [resolver los problemas estructurales causados por la intervención excesiva del Estado](#) que limita el desarrollo empresarial, la formación de capital y la libre iniciativa.

Aprobar esta consulta significa profundizar esas distorsiones, consolidar un modelo laboral inviable y empujar al país a más rigidez, más informalidad y menos oportunidades reales para trabajadores y empleadores. Por esta razón, el presente documento tiene como propósito sustentar **por qué el Senado de la República no debe emitir concepto favorable a la solicitud de consulta popular.**

La propuesta no solo reabre por vía plebiscitaria una discusión ya resuelta por el Congreso mediante el trámite legislativo ordinario, sino que desnaturaliza el mecanismo constitucional de consulta al **convertirlo en un atajo institucional** para imponer una agenda previamente rechazada por razones jurídicas, técnicas y económicas.

Las políticas que se pretenden aplicar invaden competencias exclusivas del legislador, vulnera principios como la libertad contractual, la legalidad y la igualdad, incluyen materias expresamente excluidas de consulta como el gasto público, y proponen soluciones normativas ineficaces que agravarían la informalidad, desalentarían la inversión y afectarían el empleo.

Lo que se expone a continuación no busca discutir la validez del mecanismo de consulta como figura constitucional, sino analizar críticamente el contenido de la propuesta y sus implicaciones económicas reales. Aunque el diagnóstico que ofrece el Ejecutivo sobre las fallas del mercado laboral es en parte acertado, el camino propuesto para enfrentarlas está profundamente desconectado de la realidad económica del país y de las condiciones que enfrentan la mayoría de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

1. Desnaturalización del mecanismo de consulta popular

En un sistema democrático fundado en la separación e independencia de poderes, el Congreso de la República no es una instancia de trámite para proyectos del Ejecutivo. Según lo establece la Constitución en sus artículos 114 y 150, el Congreso tiene la función de hacer leyes, ejercer control político y representar al interés general mediante la deliberación. Esto implica que tiene la potestad, y el deber, de evaluar jurídica y técnicamente los proyectos de ley, modificarlos o archivarlos si así lo estima pertinente.

Por lo anterior, el archivo de reforma laboral por parte del Senado fue una **expresión legítima de su competencia**, no un acto de obstrucción ni una negación del debate democrático. Afirmar lo contrario constituye una distorsión de las reglas del juego institucional y una forma solapada de deslegitimar el control político que el Congreso ejerce sobre las iniciativas del Ejecutivo.

La Consulta Popular es un mecanismo de participación ciudadana diseñado para consultar a la población sobre una decisión de trascendencia nacional. Esta debe entenderse como un asunto de importancia y relevancia que afecte a todo el país, no solo a un grupo o sector específico. Temas como la definición de la jornada laboral, por ejemplo, si bien son relevantes, son materia de legislación ordinaria y su sometimiento a consulta popular solo tiene implicación directa sobre el empleo formal, que abarca a menos del 50% de las personas empleadas en Colombia.

Adicionalmente, la [Ley 1757 de 2015](#) establece limitaciones claras sobre los asuntos que pueden ser objeto de consulta popular de carácter nacional, excluyendo explícitamente aquellos de naturaleza presupuestal, fiscal o tributaria.

Más que un mecanismo de deliberación ampliada, la consulta popular propuesta se configura como un atajo institucional: un recurso para tratar de reabrir por vía de las mayorías electorales una discusión ya resuelta por vía del análisis técnico y la representación parlamentaria. Aceptar esta lógica implicaría subvertir el equilibrio entre representación y participación, y abrir la puerta a una forma de populismo, por medio de plebiscitos, que erosiona la autonomía de las instituciones del Estado de Derecho.

Este enfoque es preocupante no por el uso del mecanismo de participación ciudadana, que es legítimo dentro del ordenamiento jurídico, sino porque desnaturaliza su función y pretende sustituir el juicio deliberativo de la rama legislativa con una validación popular construida desde una narrativa de confrontación.

2. Problemas Jurídicos

La consulta popular nacional es un mecanismo de participación ciudadana regulado por la [Ley 1757 de 2015](#) y la [Ley 134 de 1994](#). No obstante, su uso debe respetar los principios constitucionales, los límites legales y la arquitectura institucional que sustenta la democracia representativa. En este contexto, las preguntas formuladas por el Ejecutivo para someter a consulta popular son jurídicamente problemáticas.

Del análisis jurídico de las preguntas propuestas se establece que:

1. Hay una **vulneración de competencias exclusivas del Congreso** al abordarse materias propias de la legislación ordinaria.
2. **Inclusión de materias expresamente excluidas por la [Ley 1757 de 2015](#)**, al tratar sobre asuntos presupuestales, fiscales o tributarios.
3. **Vulneración del principio de libertad del elector** e inducción a error al Senado de la República. En el documento radicado por el Gobierno ante el Congreso, las doce preguntas de la consulta están acompañadas en el cuerpo del texto —aunque no en el anexo final— de enunciados justificativos cargados de valoraciones emocionales, afirmaciones morales y expresiones retóricas. Aunque estos elementos no hacen parte formal de la pregunta que eventualmente sería presentada al elector, sí están incluidos en el texto sobre el cual los congresistas deben emitir su voto, lo cual introduce un problema de fondo.

Conforme a la Sentencia [C-551 de 2003](#), la inclusión de expresiones valorativas, afirmaciones con carga emotiva o referencias a fines socialmente deseables —como las que acompañan las preguntas en el cuerpo del texto presentado por el Gobierno al Congreso— constituye un mecanismo de persuasión que puede afectar la libertad del sufragante al inducirlo a votar afirmativamente.

Aunque en este caso dichas fórmulas no aparecen en el anexo de preguntas que sería sometido al pueblo, sí están dirigidas a los senadores, quienes deben decidir sobre la viabilidad jurídica y política de la consulta. Bajo los mismos criterios establecidos por la Corte, el uso de expresiones que asocian el respaldo a la consulta con la defensa de derechos, la justicia o la dignidad, crea un marco retórico que condiciona la voluntad del legislador, pues lo enfrenta a la alternativa de aprobar el texto o, en caso contrario, parecer que niega aspiraciones socialmente legítimas.

Este diseño argumentativo, que establece relaciones de causalidad hipotéticas entre la aprobación de las preguntas y la realización de ciertos fines, menoscaba la autonomía del juicio político y constitucional del Senado de la República y compromete la corrección del proceso democrático, en los

mismos términos en que la Corte ha señalado que se compromete la libertad del votante.

El Senado está llamado a ejercer un juicio autónomo, técnico y constitucionalmente fundado, y no puede verse condicionado por fórmulas retóricas que apelan a la emotividad o a supuestos consensos morales generales. Avalar la consulta con base en un documento cuya estructura compromete la neutralidad del análisis sería legitimar un uso indebido del lenguaje normativo en el proceso de control político y de convocatoria popular.

4. Redundancia normativa y desconocimiento del orden jurídico vigente.

3. Problemas Económicos

La exposición de motivos de la consulta reconoce correctamente el alto nivel de informalidad, las brechas de género y los bajos ingresos laborales. También admite que existe una desconexión entre el marco normativo legal vigente y la realidad del mercado laboral colombiano.

Las causas estructurales de la desconexión entre el marco normativo laboral y la realidad del mercado de trabajo colombiano no se encuentran en la falta de regulación, **sino en la rigidez de las normas frente a un entorno empresarial marcado por baja productividad, alta informalidad y limitada capacidad de cumplimiento.**

La elevada carga fiscal y parafiscal sobre el empleo formal, la escasa acumulación de capital en las micro y pequeñas empresas, la excesiva burocracia para operar legalmente, la inseguridad jurídica, el acceso restringido al crédito y la desalineación entre la formación para el trabajo y las demandas del aparato productivo conforman un entorno adverso para la generación de empleo formal.

Sin embargo, en lugar de diseñar una estrategia que atienda las causas estructurales de esa desconexión, la propuesta se limita a reafirmar el esquema normativo con nuevas obligaciones. Se parte de un diagnóstico real, pero se arriba a una solución que contradice la experiencia empírica observada en países con mayores niveles de libertad económica y mejores resultados laborales.

Una legislación más rígida no genera automáticamente mejores condiciones laborales, sobre todo cuando se impone en un entorno que no permite cumplirla. De hecho, un marco más restrictivo impide que muchas empresas —especialmente micro y pequeñas— asuman nuevos compromisos, lo que restringe su formalización o incluso las expulsa del mercado regulado.

La consecuencia práctica es que solo un número reducido de empresas con márgenes amplios y mayor capacidad de absorción de costos puede permanecer

dentro del régimen legal. El resto se ve forzado a operar desde la informalidad o a evitar crecer para no asumir obligaciones adicionales que impacten su modelo de negocio.

Es precisamente en este punto donde resulta paradójica la argumentación presentada en **la exposición de motivos de la consulta popular: comparte el diagnóstico sobre la desconexión entre norma y realidad, pero propone agravarla**. En lugar de facilitar el cumplimiento de la ley, endurece su contenido. En lugar de ampliar la base empresarial, la estrecha.

La solución no puede ser insistir en la misma lógica normativa que ha demostrado ser ineficaz, sino abrir el espacio a un marco que favorezca la libertad contractual, incentive la inversión y cree condiciones reales para que más empresas puedan ingresar y mantenerse en la formalidad, al tiempo que forman capital para poder crecer y competir, creando nuevos puestos de trabajo.

La estabilidad laboral no se decreta; se construye. Y esa construcción requiere estabilidad económica, acceso a crédito, seguridad jurídica, regulación coherente y un entorno favorable a la inversión. Solo el Índice de Burocracia (2024), cuyos resultados para Colombia elabora el ICP, pone en evidencia un promedio ponderado de 1952 horas en el proceso de apertura de una empresa, que se traducen en 81 días continuos y en 244 días laborales.

De esta manera, en un país donde las trabas para la creación de empresa son altas, donde la informalidad responde a razones estructurales más que culturales, y donde los costos de cumplimiento legal son crecientes, no basta con multiplicar las exigencias al empleador.

La exposición de motivos afirma que, en efecto, el 92% del tejido empresarial está compuesto por microempresas y un 6% por pequeñas empresas, según datos de Confecámaras. Se utiliza ese dato para justificar el otorgamiento de tasas preferenciales e incentivos para sus proyectos productivos, pero se omite lo fundamental: ese mismo universo empresarial es el que menos capacidad tiene para contratar, formalizar y sostener relaciones laborales de largo plazo.

Se apela a la inclusión laboral, pero se ignora que la pequeña empresa en Colombia es poco intensiva en capital, opera con márgenes mínimos, y enfrenta un contexto adverso a la expansión: a mayor tamaño, mayor burocracia, mayores impuestos y mayores riesgos regulatorios. Bajo esas condiciones, penalizar la contratación flexible equivale a desincentivar el crecimiento empresarial.

En el mismo documento, se argumenta que la estabilidad laboral incrementa la productividad y la lealtad del trabajador, reduciendo los costos de rotación. Este planteamiento es teóricamente válido, y de hecho, muchas empresas reconocen que la alta rotación implica costos. Pero para que una empresa pueda formar y retener equipos estables, necesita operar en un contexto que le permita

proyectarse. No basta con declarar deseable la estabilidad: debe existir un entorno económico que la haga viable.

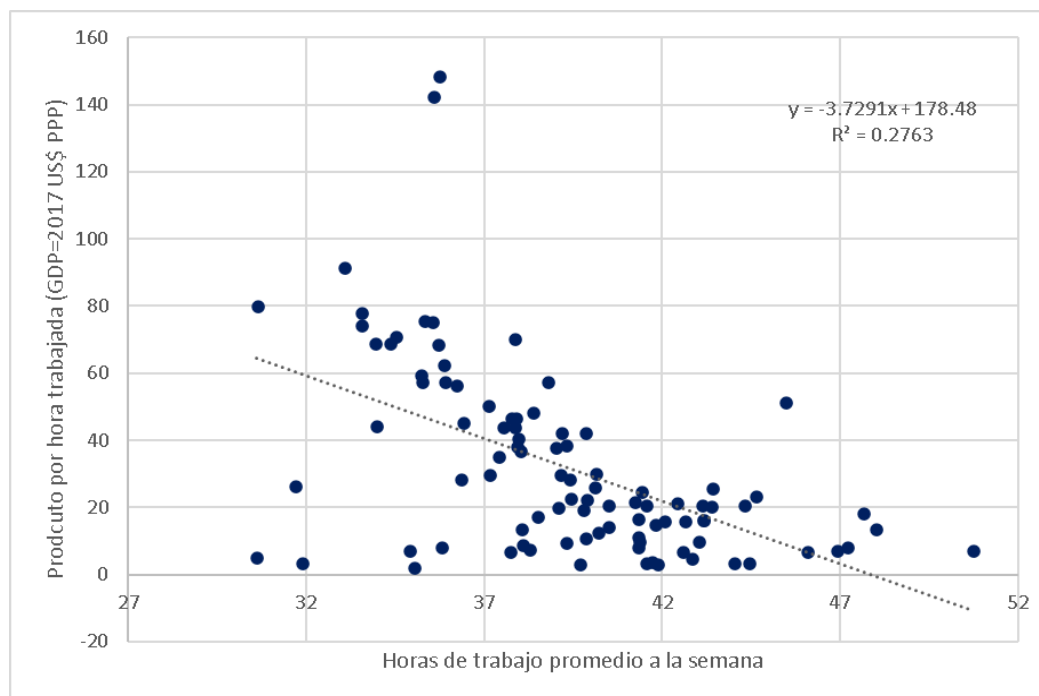
En realidad, la mayoría de las empresas que recurren a contratos a término fijo o a figuras como la prestación de servicios no lo hacen por voluntad de precarizar, sino por la imposibilidad de comprometerse más allá de sus capacidades reales.

Esta situación refleja una economía poco intensiva en capital, con baja productividad y escaso margen para absorber rigideces normativas. **De hecho, según la propia Organización Internacional del Trabajo (2023), un entorno empresarial propicio para la productividad incluye:** estabilidad macroeconómica, calidad educativa, mercados laborales inclusivos y flexibles, bajos costos regulatorios, entorno para el emprendimiento, acceso a crédito, infraestructura adecuada, derechos de propiedad, y gobernanza efectiva. En ese inventario, ninguna recomendación apunta a la imposición normativa rígida como solución estructural.

La productividad en un país no depende de una mayor jornada laboral. De hecho, existe una correlación negativa moderada entre productividad y horas de trabajo (coef. correl. pearson -0,525) que parece indicar todo lo contrario. Los países no logran mayor productividad reduciendo las jornadas por decreto, lo hacen propiciando un entorno jurídico y económico que posibilite una mayor atracción de inversiones y mayor creación de valor y de riqueza.

La formación de capital es indispensable para mejorar la productividad del trabajo. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación identificó que los factores que afectan la productividad de las empresas en Colombia son la escasa adopción tecnológica, los bajos niveles de innovación, investigación y desarrollo (I+D), la falta de adopción de estándares de calidad, factores externos a la empresa como la elevada carga regulatoria, informalidad empresarial, bajos niveles de competencia, entre otros (DNP, s.f.)

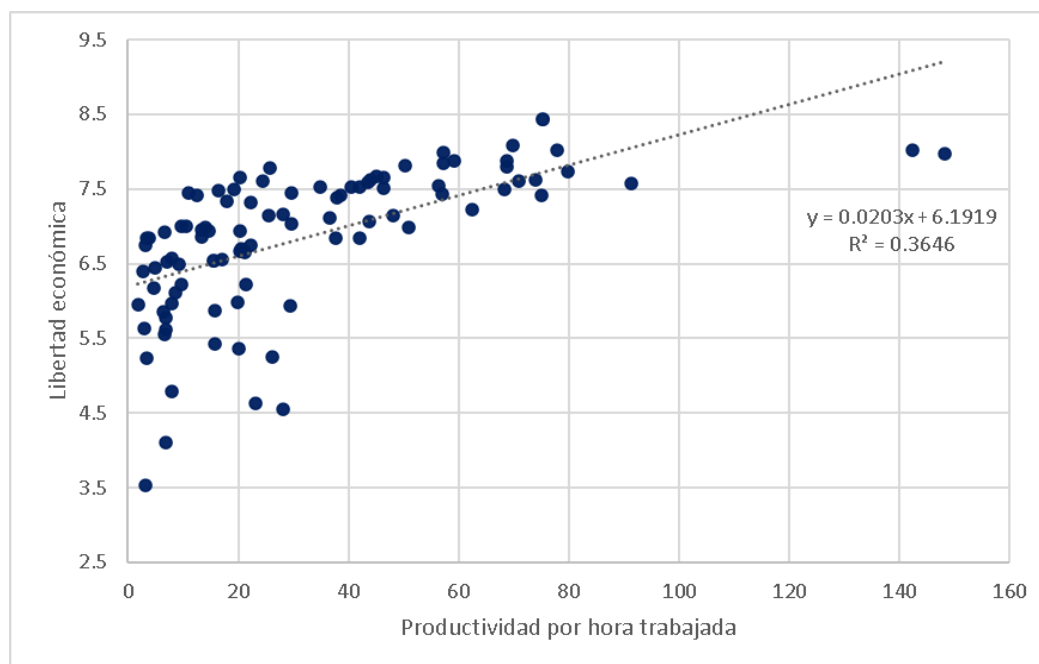
Gráfica 1. Horas de trabajo promedio a la semana y producto interno bruto por hora trabajada para 94 países



Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Datos hasta 2023.

Cálculos: Observatorio Económico ICP

Gráfica 2. Productividad por hora trabajada y resultados del Índice de Libertad Económica del Fraser Institute para 94 países



Fuente: OIT y Fraser Institute. Datos hasta 2023.

Cálculos: Observatorio Económico ICP

Por su parte, existe una correlación positiva moderada (coef. correl. pearson 0,608) entre los resultados del Índice de Libertad Económica, que incluye libertad en el mercado laboral, y mejores niveles de competitividad. Así las cosas, si se quiere mejorar y contribuir con la competitividad en el país, tal como se manifiesta en la exposición de motivos de la consulta, la vía más eficiente para lograrlo no es por medio de mayores intervenciones en el mercado laboral sino un entorno libre que permita la flexibilidad.

Por último, debe advertirse que el marco normativo propuesto por medio de la consulta puede ser fácilmente evadido a través de la informalidad. Pero esa evasión no es neutra: implica para las empresas el cierre de acceso al sistema financiero formal, la imposibilidad de escalar y, en consecuencia, el confinamiento a actividades de subsistencia, limitando aún más la formación de capital lo que impide el crecimiento económico y la movilidad social. La informalidad genera empleos frágiles, sin inversión ni continuidad. Más regulación, en este caso, no resuelve el problema: lo traslada de un plano visible a uno invisible, y muchas veces irreversible.

4. Análisis jurídico y económico de las preguntas la consulta popular

A continuación, se analizan cada una de las preguntas propuestas para la consulta popular:

1. ¿Está de acuerdo con que el trabajo de día dure máximo 8 horas y sea entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.?

La definición de la jornada laboral es materia de legislación ordinaria y no un asunto de trascendencia nacional. El artículo 50 de la [Ley 134 de 1994](#) establece que la consulta popular nacional es un mecanismo de participación ciudadana en el que se consulta a la población sobre una decisión de trascendencia nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante establecer que la trascendencia nacional debe entenderse como un asunto de importancia y relevancia que afecte a todo el país, y no solo a un grupo o región específica. El sometimiento a consulta popular sobre la duración máxima del día laboral solo tiene **implicación directa en cerca de menos del 50% de las personas empleadas en Colombia, que son quienes tienen un empleo formal, es decir, aproximadamente 12 millones de personas.**

Adicionalmente, esta pregunta vulnera el principio de unidad temática consagrado por la Corte Constitucional ([Sent. C-551/03](#)), pues agrupa dos medidas diferentes: la duración de la jornada y su horario. Estas podrían ser aceptables por

separado, pero al estar unificadas obligan al votante a aceptar o rechazar ambas simultáneamente, limitando su libertad de elección.

Desde el punto de vista normativo, los artículos 158 a 161 del [Código Sustantivo del Trabajo \(CST\)](#) ya regulan las jornadas y horarios laborales, lo cual reafirma que se trata de materia legislativa reservada al Congreso. La consulta reitera un contenido ya normado, generando redundancia normativa e improcedencia legal.

Desde una perspectiva económica, establecer rígidamente un límite de jornada diaria y un rango estricto para la jornada diurna restringe la capacidad de adaptación de múltiples sectores económicos con esquemas no convencionales de operación, como la industria, el comercio, los servicios logísticos y el turismo.

En lugar de promover empleo formal, esta medida limita la flexibilidad horaria, reduce la productividad total de los factores en empresas que operan con turnos rotativos e incrementa el costo operativo sin generar valor adicional. En un país con baja productividad y alta informalidad, imponer criterios de contratación inflexibles eleva el costo de cumplimiento.

2. ¿Está de acuerdo con que se pague con un recargo del 100 % el trabajo en día de descanso dominical o festivo?

Establecer una remuneración específica desconoce el principio de libertad contractual. Imponer recargos específicos sobre salarios es una medida coactiva que tiende a favorecer a personas o grupos particulares e incrementa los costos laborales, perjudicando así a sectores como el turismo, servicios de comida, alojamiento y entretenimiento que son apuestas clave del Plan de Desarrollo del actual Gobierno, pero se ven perjudicados por estas restricciones ya que funcionan con horarios extendidos o dominicales. Por tanto, sufrirían una caída en la rentabilidad, la actividad y el empleo formal.

Actualmente, el artículo 179 del [Código Sustantivo del Trabajo](#) establece que el trabajo en domingos y festivos debe ser remunerado con un recargo del 75% sobre el salario ordinario. Elevar el recargo al 100% aumenta los costos del empleo formal e incentiva la informalidad. Con este recargo el trabajo dominical se encarece hasta el punto de desincentivar la apertura de negocios, reducción de turnos y evitar nuevas contrataciones.

Adicionalmente, esta medida no tiene en cuenta que las afectaciones directas en los costos laborales puede tener implicaciones fiscales como la caída en el recaudo que vivió el país en 2024.

Desde el punto de vista jurídico, la propuesta implica modificar el artículo 179 del [CST](#), lo que exige un trámite legislativo ordinario, no una consulta popular. Utilizar esta vía para establecer una tarifa salarial fija desconoce que el régimen salarial

debe ser resultado de negociaciones libres, enmarcadas en criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeña y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas preferenciales e incentivos para sus proyectos productivos?

El principio de legalidad exige que las normas y actos administrativos estén claramente definidos y sean previsibles. La Corte Constitucional ha establecido que las preguntas sometidas a consulta popular deben ser formuladas de manera clara y precisa, evitando ambigüedades que puedan inducir a error o interpretación subjetiva por parte de los ciudadanos ([Sentencia C-551 de 2003](#)). En este caso, no es claro qué tipo de incentivos y tasas, qué sectores y bajo qué criterios. Esto podría generar incertidumbre sobre el alcance y las implicaciones de la medida propuesta.

La creación de beneficios económicos como las tasas preferenciales y los incentivos son una competencia exclusiva del Congreso de la República. Dentro de las materias objeto de consulta popular de carácter nacional, la [Ley 1757 de 2015](#) establece que estas no pueden versar sobre "los siguientes aspectos [...] b) Presupuestales, fiscales o tributarias". Por tanto, someter a consulta popular una medida que implica la creación de beneficios económicos específicos representaría una transgresión al principio de legalidad.

Esta propuesta de otorgar beneficios a determinados sectores representa un trato desigual frente entre organizaciones empresariales.

En cuanto al término "**preferentemente asociativas**" este también representa ambiguo y no es claro a qué tipo de empresas se refiere. En caso que la pregunta haga referencia al tipo de Empresas Asociativas de Trabajo (EAT), esta medida estaría otorgando beneficios especiales (tasas preferenciales e incentivos) a grupos particulares. Esto significa una violación de la igualdad ante la Ley frente a otras formas de organización empresarial como las sociedades anónimas o las sociedades por acciones simplificadas (SAS), resultando así en una contravención del principio de igualdad, al establecer beneficios particulares sin una justificación objetiva y razonable.

Finalmente, **el otorgamiento de beneficios económicos a ciertos tipos de empresas seleccionadas sin criterios objetivos genera distorsión en el mercado**, rompe la neutralidad de la política pública y crea incentivos para la reorganización empresarial artificial con el único fin de acceder a dichos beneficios.

Además, **segmentar el crédito o los incentivos fiscales no resuelve los problemas estructurales de informalidad, falta de capital y baja productividad**

que enfrentan las MIPYMES. Peor aún, puede fomentar la dependencia del Estado y desincentivar la libre competencia.

Lo que estas empresas requieren no es trato privilegiado, sino un entorno que les permita operar con libertad, seguridad jurídica y menores cargas regulatorias para que se puedan consolidar y crecer en un entorno competitivo.

4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender tratamientos médicos y licencias por períodos menstruales incapacitantes?

Esta pregunta plantea la creación de un derecho específico ya cubierto por el sistema de seguridad social vigente, lo cual genera redundancia normativa. El artículo 206 de la [Ley 100 de 1993](#) y el [Decreto 019 de 2012](#) ya contemplan incapacidades por enfermedad general, incluyendo periodos menstruales incapacitantes, siempre que sean certificadas por un profesional de la salud.

Crear una licencia específica sin la exigencia de certificación médica puede incentivar abusos y aumentar la carga sobre los empleadores, afectando especialmente a las micro y pequeñas empresas. Además, la falta de claridad sobre los requisitos y condiciones genera inseguridad jurídica y vulnera el principio de legalidad.

Desde una perspectiva de igualdad, la medida podría tener efectos contraproducentes: al incrementar el riesgo percibido de contratación de mujeres, podría fomentar prácticas discriminatorias. En lugar de proteger, esta medida podría terminar excluyendo a las mujeres del mercado laboral formal.

En contextos de contratación restringida y márgenes estrechos, este tipo de medidas puede producir efectos discriminatorios indirectos, especialmente contra las mujeres jóvenes, al percibirse como un mayor riesgo de ausentismo. Así, una medida pensada para proteger puede terminar restringiendo el acceso al empleo.

5. ¿Está de acuerdo en que las empresas deban contratar al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores?

Si bien la inclusión laboral de personas con discapacidad es un objetivo legítimo y respaldado por la [Constitución](#) (art. 13), **la imposición de una cuota obligatoria sin considerar el tamaño, capacidad económica o sector de actividad de las empresas puede resultar desproporcionada y contraria a los principios de libertad de empresa y autonomía privada** ([art. 333 CP](#)).

Además, esta propuesta resulta particularmente problemática, ya que parte del supuesto de que existe una oferta suficiente de personas con discapacidad cuyas habilidades se ajustan a los perfiles demandados por el sector empresarial.

Actualmente, la [Ley 361 de 1997](#) y la [Ley 1618 de 2013](#) promueven la inclusión mediante incentivos y mecanismos voluntarios. Establecer una obligación general y uniforme, sin un análisis de impacto ni criterios de flexibilidad y capacidades, puede generar efectos adversos como la evasión del cumplimiento o la informalización del empleo.

Además, no se precisa si el incumplimiento implicaría sanciones, ni cómo se acreditaría el cumplimiento de la cuota. Esta falta de precisión normativa debilita la validez jurídica de la consulta.

En un país en el que el 92 % de las empresas son microempresas, muchas con menos de cinco trabajadores, este tipo de exigencia puede generar incentivos perversos para evitar el crecimiento empresarial o para fragmentar estructuras laborales.

La inclusión debe fomentarse con incentivos, no imponerse mediante mandatos. Lo contrario no solo aumenta la informalidad, sino que castiga el crecimiento, afectando negativamente la productividad y la empleabilidad del mismo grupo que se busca proteger.

6. ¿Está de acuerdo con que los jóvenes aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato laboral?

La propuesta implica la transformación de la naturaleza jurídica del contrato de aprendizaje, que es una figura especial de formación definida por la [Ley 789 de 2002](#). Esta figura no constituye una relación laboral propiamente dicha, sino un vínculo pedagógico con apoyo empresarial.

Forzar una relación laboral donde existe una relación pedagógica, como en el contrato de aprendizaje SENA, rompe la lógica de formación productiva y desnaturaliza su función primaria. El contrato de aprendizaje no es una forma de trabajo subordinado, es un puente flexible entre el aula y el empleo formal que permite adquirir experiencia sin asumir cargas laborales completas. Convertir este puente en una obligación formal destruye su principal ventaja: la accesibilidad y flexibilidad para el joven y la empresa.

Además, **convertir el contrato de aprendizaje en contrato laboral eliminaría su flexibilidad y podría reducir la disposición de las empresas a aceptar aprendices, lo que cerraría una de las principales puertas de entrada al mercado laboral juvenil**. En lugar de mejorar el empleo joven, esta medida puede aumentar la exclusión, en especial en las MIPYMES, donde el costo marginal de un

aprendiz pasaría a ser comparable al de un trabajador formal, sin que exista retorno inmediato sobre su formación.

Por otra parte, la pregunta no aclara a qué se refiere con “otras instituciones” al ponerlas en el mismo plano que el SENA, y omite la distinción entre las diferentes etapas que conforman el contrato de aprendizaje, desvirtuando así su finalidad formativa.

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

La pregunta parte de un aparente reconocimiento de la libertad contractual, pero al mismo tiempo insinúa una obligación de afiliación al sistema de seguridad social, sin aclarar cómo se operaría dicha garantía ni bajo qué régimen (independiente o dependiente).

El uso de plataformas digitales como forma de trabajo ha generado nuevos retos regulatorios. Imponer un único modelo de contratación podría desincentivar el desarrollo de este tipo de emprendimientos, especialmente si se desconocen sus dinámicas de flexibilidad.

Las plataformas digitales son un fenómeno reciente que ha permitido generar ingresos a miles de personas en esquemas flexibles y voluntarios. **Obligar a formalizar bajo un único modelo de contrato limita la diversidad de condiciones y reduce la viabilidad operativa de estos servicios.**

Muchas plataformas podrían dejar de operar o reducir su base de trabajadores activos, afectando especialmente a jóvenes, migrantes, estudiantes y trabajadores con horarios atípicos.

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?

El [Código Sustantivo del Trabajo](#) ya aplica a los trabajadores rurales. Si bien pueden requerirse ajustes normativos específicos de acuerdo con las dinámicas propias del campo, como la estacionalidad, tales modificaciones deben realizarse mediante el trámite de una ley ordinaria, no a través de una consulta popular.

Además, los términos **“salario justo”** y **“régimen especial”** no tienen una **definición jurídica precisa y están cargados de valoraciones subjetivas**, lo que vulnera el principio de neutralidad en la redacción de las preguntas. Pretender legislar por esta vía desnaturaliza el mecanismo de participación ciudadana,

convirtiéndolo en un instrumento indirecto para imponer reformas que deben ser debatidas técnicamente en el Congreso.

Desde una perspectiva económica, **imponer un régimen especial que incremente las cargas formales sin atender las causas estructurales de la informalidad en el sector rural —como la baja productividad, escasa tecnificación, débil infraestructura y dificultades de acceso al crédito— puede tener efectos contraproducentes.** En vez de fomentar la formalización, puede desalentar la contratación legal y profundizar la informalidad en regiones de baja rentabilidad.

Un enfoque más efectivo y compatible con la realidad del campo colombiano debe apuntar a establecer un marco normativo flexible. Esto posibilita modalidades de contratación por días u horas durante épocas de cosecha, con pagos proporcionales que integren las prestaciones sociales en un solo desembolso. De esta forma, se moderniza el mercado laboral agrario, se promueve la formalización y se dignifica la condición del trabajador rural, sin que ello implique precarizar el empleo ni los ingresos (ICP, 2020).

9. ¿Está de acuerdo en eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales que violan los derechos laborales?

Esta pregunta incurre en una formulación inductiva: presupone que todos los contratos sindicales violan derechos laborales, lo cual es falso y sesga la respuesta del votante y el legislador.

La tercerización no es ilegal *per se*. La Corte Constitucional, en la Sentencia [C-593 de 2014](#), ha señalado que es válida siempre que no encubra relaciones laborales o vulnere derechos fundamentales. Por tanto, el problema no es la figura en sí, sino su uso indebido.

La tercerización, cuando se ajusta a la ley, permite especialización, reducción de costos operativos y eficiencia en la asignación de tareas no misionales. Eliminar esta posibilidad como regla general afecta la estructura operativa de sectores como vigilancia, aseo, logística y tecnología, que dependen de modelos externalizados para operar con eficiencia. Esta prohibición forzaría a muchas empresas a asumir directamente funciones que hoy subcontratan legalmente, con el consecuente aumento de costos, rigidez administrativa y disminución de competitividad.

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

El acceso a la seguridad social ya está reconocido como un derecho constitucional ([art. 48 CP](#)) y existen mecanismos para su afiliación, incluso para trabajadores independientes. La pregunta omite reconocer la normatividad vigente y no aclara cómo operaría la "formalización" que propone.

La informalidad es un problema estructural que no se resuelve por imposición, sino mediante incentivos, simplificación regulatoria, eliminación de trámites y barreras burocráticas, así como la reducción de cargas impuestas por entidades estatales. Forzar una formalización, sin cambiar las condiciones que la impiden, generará más evasión o desempleo. Exigir la formalización por vía de consulta sin reducir sus costos sólo reafirma un marco que muchos no pueden cumplir, y que por tanto seguirán evadiendo.

Además, la redacción de la pregunta emplea un lenguaje atractivo, pero jurídicamente impreciso, lo que vulnera el deber de claridad en los mecanismos de participación.

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

Esta pregunta es jurídicamente innecesaria: el contrato a término indefinido ya es la modalidad preferente en la legislación laboral colombiana ([CST](#), art. 47 y ss.). Promover algo que ya existe no tiene efecto normativo y genera confusión. Tampoco se aclara qué se entiende por "promover" ni cómo se instrumentaría.

Los contratos indefinidos requieren entornos con certidumbre, márgenes suficientes y condiciones estables para poder ser sostenidos en el tiempo. Generalizar esta modalidad en un entorno con alta volatilidad económica, cambios regulatorios frecuentes y baja productividad genera problemas para la sostenibilidad financiera de las empresas, limita su capacidad de adaptación a ciclos económicos y desincentiva la contratación formal. Esta figura contractual responde a un entorno económico con un mínimo de certidumbre, y no puede ser impuesta en contextos donde los ingresos de las empresas son inciertos o volátiles.

En escenarios marcados por cambios regulatorios abruptos, cargas tributarias crecientes y reglas inestables, como los que atraviesa el sector productivo colombiano, las empresas carecen de la solidez financiera necesaria para asumir compromisos de largo plazo. Bajo estas condiciones, pretender generalizar el contrato indefinido obliga a muchas empresas a evitar nuevas contrataciones, reducir nóminas o mantener esquemas más precarios.

La contratación indefinida debe ser una opción, no una imposición, especialmente en un país en el que más del 90 % de las empresas son pequeñas o informales. Promover esta figura sin cambiar el entorno que la vuelve inviable no mejora la calidad del empleo; lo reduce.

Por su parte, **forzar contratos indefinidos en todos los sectores afectaría actividades de carácter temporal o estacional, como la construcción, la agricultura o la educación por ciclos.**

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

La creación de un fondo conlleva decisiones presupuestales y fiscales, materias expresamente excluidas del ámbito de las consultas populares nacionales ([Ley 1757 de 2015](#), art. 38). La propuesta es por tanto jurídicamente improcedente.

Además, no se especifica la fuente de financiación del bono, su periodicidad, ni el universo de beneficiarios. Esto genera incertidumbre y puede crear expectativas irrealizables, afectando la legitimidad del mecanismo participativo.

El diseño de sistemas de protección social requiere estudios técnicos y sostenibilidad fiscal. Usar una consulta popular para establecer compromisos de gasto estructural desconoce la función del Congreso y el principio de responsabilidad fiscal.

La creación de un fondo pensional con cargo al presupuesto público implica un compromiso fiscal permanente, que debe ser debatido bajo reglas fiscales claras y procesos presupuestales ordinarios. Llevar esta decisión a consulta no solo contraviene la ley, sino que distorsiona el sistema pensional al introducir un esquema paralelo sin sostenibilidad técnica ni actuarial.

Además, el acceso a protección social para la población rural debe basarse en mecanismos contributivos flexibles, integrados al sistema general, y no en esquemas subsidiados aislados que terminan siendo insostenibles y regresivos.

Conclusión

Por las anteriores consideraciones, se concluye que **el Senado de la República no debe emitir concepto favorable** para esta consulta popular, pues ello implicaría un aval a la transgresión del principio de separación e independencia de poderes, el desconocimiento de los límites materiales del mecanismo y la instrumentalización de la voluntad popular con fines políticos inmediatos

Desde una perspectiva económica, las medidas contenidas en la consulta, lejos de resolver los problemas estructurales del mercado laboral, tienden a agravarlos. La imposición de nuevas rigideces contractuales y cargas sobre el empleo formal en un entorno caracterizado por baja productividad, alta informalidad y debilidad institucional sólo aumentará la distancia entre norma y realidad.

La propuesta desconoce que la informalidad no es un problema de voluntad, sino de viabilidad, y que la estabilidad laboral no se impone por decreto, sino que requiere de condiciones económicas e institucionales actualmente insuficientes.

Aprobada tal como está, la consulta generaría distorsiones que desincentivan la inversión, reducirían la capacidad de generación de empleo formal y aumentaría los costos de cumplimiento legal, ampliando con ello la informalidad que busca combatir. Por tanto, el rechazo del Congreso no solo es necesario para proteger la institucionalidad, sino también para evitar un deterioro económico adicional con efectos regresivos sobre los trabajadores más vulnerables.

Rechazar esta consulta no implica rechazar la mejora del empleo o la protección del trabajo digno. Por el contrario, significa asumir con seriedad la necesidad de una transformación estructural que supere la inercia normativa, la sobrerregulación y el intervencionismo que hoy bloquean la generación de empleo formal, la productividad y la inversión.

Es por ello que desde el ICP hemos trabajado en [L3P, como una hoja de ruta](#) para liberar el potencial de las personas y del país, coherente y realista, orientada a avanzar hacia un entorno de libertad económica, reglas simples, seguridad jurídica y un Estado limitado, eficiente y enfocado en resultados.

Un país donde el empleo estable y digno no dependa de la imposición legal, sino de la existencia de condiciones económicas e institucionales que permitan a más personas producir, crecer y generar valor. Frente a un modelo que pretende imponer desde arriba lo que solo puede construirse desde abajo, mediante libertad, inversión y acumulación de capital. El camino hacia el progreso no es más control, sino más confianza, más libertad y mejores condiciones para que cada persona libere su potencial.

Referencias

Constitución Política de Colombia de 1991

Congreso de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de seguridad social integral*. Diario Oficial No. 41.148.

Congreso de Colombia. (1994). *Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Diario Oficial No. 41.373.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 361 de 1997 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación*. Diario Oficial No. 43.013.

Congreso de Colombia. (2013). *Ley 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Diario Oficial No. 48.749.

Congreso de Colombia. (2015). *Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial No. 49.538.

Congreso de Colombia. (1950). *Código Sustantivo del Trabajo*.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-551-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-593 de 2014*. M.P. María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-593-14.htm>

Departamento Nacional de Desarrollo. (s.f.). Revisión de la productividad en las empresas en Colombia. Notas de política. Recuperado de https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/misiones/mision-internacionalizacion/Paginas/notas-de-politica.aspx

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. (2020). Gran Acuerdo para el Desarrollo Integral del Sector Rural. Recuperado de <https://icpcolombia.org/wp-content/uploads/2023/03/GRAN-ACUERDO-SOBRE-LO-FUNDAMENTAL-PARA-SECTOR-RURAL.pdf>

Levy Carciente, Sary et al. Índice de Burocracia. (2024). Resumen Ejecutivo. Adam Smith Center for Economic Freedom, Florida International University

Organización Internacional del Trabajo. (2023). Estudio Nacional: Impulsando la Productividad en Colombia. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), 2023.60 pp.



Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95
Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia
www.icpcolombia.org