

PAHM- SL- 247- 2025

Bogotá D.C., 20 de mayo de 2025

Doctora  
**LUZ ADRIANA CAMARGO**  
Fiscal General de la Nación  
Avenida Calle 24 No. 52-01  
[jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co](mailto:jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co); [ges.documentalpqrs@fiscalia.gov.co](mailto:ges.documentalpqrs@fiscalia.gov.co)  
Ciudad

*Denunciante: PAOLA HOLGUÍN*

*Denunciados: GUILLERMO JARAMILLO, Ministro Delegatario y otros*

Me dirijo a Usted con el fin de denunciar al señor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 19.111.936, en su calidad de Ministro Delegatario de las Funciones Presidenciales y de Salud y Protección Social, y los funcionarios que se relacionan a continuación en calidad de COAUTORES de los presuntos delitos de **PREVARICATO POR ACCIÓN**, tipificado en el artículo 413 del Código Penal, en concurso con el punible de **ABUSO DE FUNCIÓN PÚBLICA**, conforme la descripción típica del artículo 428 del mismo Penal, dadas las consideraciones fácticas y jurídicas que a continuación me permito exponer.

### I. FUNCIONARIOS DENUNCIADOS

La presente denuncia se dirige en contra de los funcionarios que a continuación se relacionan:

1. ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.148.060, en su calidad de Ministro de Interior.
2. ADRIANA DEL ROSARIO MENDOZA AGUDELO identificada con cédula de ciudadanía No. 31.958.954, en su calidad de Ministra de Relaciones Exteriores, encargada.
3. CARLOS BETANCUR GALEANO identificado con cédula de ciudadanía No. 19.469.792, en su calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público.
4. AUGUSTO OCAMPO CAMACHO identificado con cédula de ciudadanía No. 79.391.024, en su calidad de Ministro de Derecho y Justicia, encargado.
5. PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ identificado con cédula de ciudadanía No. 94.375.968, en su calidad de Ministro de Defensa Nacional.

6. JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.257.518, en su calidad Ministro de Agricultura, encargado.
7. ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 77.020.987, Ministro de Trabajo.
8. JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 71.681.340, en su calidad de Ministro de Minas y Energía, Encargado.
9. LUIS FELIPE QUINTERO SUÁREZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.388.061, en su calidad de Ministro de Comercio, Industria y Turismo, encargado.
10. RICARDO MORENO PATIÑO, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.239.226, en su calidad de Ministro de Educación Nacional, Encargado.
11. LENA YANINA ESTRADA, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.817.285, en su calidad de Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
12. HELGA MARÍA RIVAS ARDILA, identificada con cédula de ciudadanía No. 39.787.965, en su calidad de Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio.
13. JULIÁN MOLINA GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.237.254, en su calidad de Ministro de la Tecnología de la Información y las Comunicaciones.
14. LILIANA MARÍA OSPINA ARIAS, identificada con cédula de ciudadanía No. 30.393.177, en su calidad de Ministra de Transporte, encargada.
15. YANAI KADAMANI FONRODONA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.032.456.517, en su calidad de Ministra de Cultura, Artes y Saberes.
16. PATRICIA DUQUE CRUZ, identificada con cédula de ciudadanía No. 31.402.063, en su calidad de Ministra de Deporte.
17. JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ MARÍN, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.566.862, en su calidad de Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación, Encargado.
18. CARLOS ALFONSO ROSERO, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.098.626.325, en su calidad de Ministro de Igualdad y Equidad.

## II. CONSIDERACIONES FÁCTICAS

- 2.1. El señor GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ, fue designado por Gustavo Petro como Ministro Delegatario de algunas de sus funciones constitucionales,

mediante el Decreto 506 del 9 de mayo de 2025, durante su permanencia en el exterior, desde el día 10 de mayo al 17 de mayo de los corrientes.

Mediante Decreto 528 del 15 de mayo de 2025, Gustavo Petro amplió la vigencia del Decreto 506, hasta el día 19 de mayo, pero sin ampliar las funciones delegadas.

2.2. Las funciones delegadas por Gustavo Petro en el Decreto 506 son, en estricto sentido son las contempladas en las siguientes disposiciones:

1. Artículo 129.
2. Artículo 138, inciso 5.
3. Artículo 189, con excepción de lo previsto en el numeral 2.
4. Artículo 150 numeral 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades concernidas al Presidente de la República.
5. Artículos 163, 165, 166 y 167.
6. Artículos 200, 201 y 202.
7. Artículos 213, 214 y 215.
8. Artículos 303, 304, 314 y 323.

2.3. El 19 de mayo de 2025, el Ministro Delegatario, junto con todos los Ministros contra los que se dirige esta denuncia radicaron en la Secretaría del Senado de la República una solicitud para que dicha Corporación emita concepto para llevar a cabo una consulta popular de carácter nacional. (Anexo la solicitud)

En la solicitud se lee lo siguiente:

*"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:*

*(...)*

*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 enviada 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) (Subrayado y negrilla fuera de texto)"*

2.4. Como se puede leer en el documento presentado por los denunciados, dicha solicitud se fundamentó en facultades atribuidas exclusivamente al Presidente de la República, contempladas en el artículo 104 Constitucional.

Sin embargo, los Decretos de delegación NO INCLUYERON EXPRESAMENTE ESTA FACULTAD, POR LO QUE EL MINISTRO DELEGATARIO Y LOS DEMÁS MINISTROS QUE SUSCRIBIERON LA SOLICITUD ACTUARON SIN COMPETENCIA PARA ELLO.

### III. ADECUACIÓN TÍPICA DE LOS COMPORTAMIENTOS

Lo descrito anteriormente, por las calidades de los denunciados y el contenido y alcance del documento por ellos Suscrito sin contar con las facultades para el efecto, conforme se acaba de explicar, se adecúa a las descripciones que el Código Penal vigente hace de los delitos de **PREVARICATO POR ACCIÓN** y **ABUSO DE FUNCIÓN PÚBLICA**, como se pasa a explicar.

#### *Artículo 413. Prevaricato por acción*

*El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.*

#### *Artículo 428. Abuso de función publica*

*El servidor público que abusando de su cargo realice funciones públicas diversas de las que legalmente le correspondan, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.*

Del análisis jurídico de los hechos materia de esta denuncia, es posible concluir razonablemente que los denunciados desconocieron injustificada y gravemente el límite constitucional al ejercicio de la función pública, incurriendo con la firma del citado documento en un acto manifiestamente contrario a derecho.

**“ARTICULO 6o.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

**“ARTICULO 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.”

En sentencia SP12926-2014, 24 sep. 2014, rad. 39279, la Corte Suprema de Justicia, explicó que el eje de la conducta de **abuso de función pública** “se refiere a una ilegalidad signada por desbordar una atribución funcional que le corresponde ejecutar a otro funcionario, en lo cual radica

*la ilegalidad del acto. (...) el abuso de función pública el servidor realiza un acto que por ley le está asignando a otro funcionario que puede ejecutarlo lícitamente ...".*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política<sup>1</sup>, en concordancia con las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, el único funcionario autorizado por el Constituyente para promover una Consulta Popular de carácter nacional, lo que incluye la solicitud de concepto previo –como lo advierten los mismos denunciados en el documento radicado en el Senado de la República – y la convocatoria a su votación, es el **Presidente de la República**.

Ahora bien, para que el Ministro delegatario y los demás funcionarios denunciados hubieran podido extender dicho documento conforme a derecho, se hacía **ineludible que el Presidente de la República hubiera delegado expresamente esta facultad constitucional y legal, en los Decretos 506 y 528 de 2025**.

Debe recordarse que el artículo 196 de la Constitución Política precisa que *"Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente."* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-802 de 2006, afirmó la delegación de funciones conlleva la **TRANSFERENCIA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE SU TITULAR A OTRA AUTORIDAD U ÓRGANO**. En términos de la Corte:

*"11. La delegación, como mecanismo de coordinación y organización de la estructura administrativa, es una figura que permite a las autoridades públicas transferir transitoriamente el ejercicio de sus atribuciones a colaboradores u otras autoridades, - con sujeción a lo previsto por la Constitución o en la ley -, cuando ello resulte conveniente o necesario para el servicio público o el interés general. La delegación así entendida, involucra (i) la transferencia del ejercicio de funciones de su titular a otra autoridad u órgano; (ii) la existencia previa de autorización legal o constitucional para el efecto y (iii) la potestad del titular de la función de reasumir sus competencias en cualquier momento.* (Subrayado fuera del original)

Razonable deriva entonces aseverar que al no contemplarla expresamente en los Decretos de delegación, el Presidente de la República NO TRANSFIRIÓ jurídicamente la mentada atribución o competencia para impulsar, como lo hicieron los denunciados, una consulta popular.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 104.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

Ello conlleva necesariamente, a que el documento extendido bajo estas particulares circunstancias sea manifiestamente contrario a derecho, lo que entonces permitiría afirmar que, con el mismo acto, todos los denunciados infringieron la normatividad penal por la adecuación de su conducta al punible descrito para el Prevaricato por acción.

**ANEXOS**

- Decreto 506 de 2025.
- Decreto 528 de 2025.
- Solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional, calendada 19 de mayo de 2025.

**COMUNICACIONES**

Para efectos de comunicaciones, al correo electrónico [paoholguinm@hotmail.com](mailto:paoholguinm@hotmail.com);  
[info@paolaholguin.com](mailto:info@paolaholguin.com)

Cordialmente,



PAOLA HOLGUÍN  
Senadora de la República

Anexo. Lo anunciado

*Presidencia de la República de Colombia*

Bogotá D.C., 19 de mayo de 2025.

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

19/05/2025  
Horas: 6:15 a.m.  
Firma:   
Secretario General  
Sociedad 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 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.

Adicionalmente, los artículos 48 y 49 de la Constitución Política consagran respectivamente que, "[l]a Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley", y "[l]a atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. "; sin embargo y pese a que se han generado órdenes judiciales<sup>1</sup>, el modelo estructurado en 1993 es susceptible de mejoras que permitan garantizar el derecho fundamental a la salud a través de un sistema único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e Intercultural, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera.

## 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

---

<sup>1</sup> Como es el caso de la Sentencia T-760 de 2008 y C-313 de 2014, entre otras.

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:

*"[...] 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;
  - 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>2</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 (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.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

En caso similar a la reforma laboral, se encuentra la reforma a la salud, que el pasado tres (03) de abril de 2024, la Comisión Séptima del Senado de la República archivó, sin discusión del articulado (Proyecto de Ley 216 de 2023 Senado, 339 de 2023 Cámara acumulado con los Proyectos No. 340 de 2023 Cámara, No. 341 de 2023 Cámara y No. 344 de 2023 Cámara), y que pese a ser presentado nuevamente, reposa sin discusión para tercer debate en la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República. El Proyecto de Ley No 410 de 2025 Senado, 312 de 2024 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 135 de 2024 Cámara *"Por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones"*, está a la espera de discusión en su tercer debate.

Adicionalmente, y como se indicó desde el programa de gobierno presentado al pueblo colombiano, y que fue electo, se presentó la propuesta de la garantía del derecho fundamental a la salud a través de un sistema único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e intercultural, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera

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 19 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 preguntas sobre temas laborales y del sistema de salud 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 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 amplian 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 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.

6. Con relación a lo las preguntas que se incluyen sobre la reforma a la salud, el Plan Nacional de Desarrollo incluye las siguientes temáticas:

- 6.1. Compra de medicamentos y su producción por parte del Estado: Los artículos 161 y 162 se refiere al fortalecimiento de las capacidades para la compra de vacunas y biológicos.
- 6.2. Que las EPS dejen de ser intermediarias financieras y que se transformen en gestores de salud, lo desarrollan los artículos 150, 155 y 156 con relación a establecer:
  - Que la ADRES realice el giro directo de los recursos a prestadores de salud y proveedores.
  - Excedentes financieros serán ejecutados por entidades públicas.
  - Condonación o restitución de recursos no reintegrados por las entidades territoriales.
- 6.3. Modelo preventivo y de atención primera.

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

Las 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.

Adicionalmente, se incorporan preguntas cuyas temáticas fueron presentadas en la reforma integral al sistema de salud, con el fin de que se cuente con medidas para impedir al acaparamiento y especulación en los precios de los medicamentos; así como el que las Entidades Promotoras de Salud -EPS- dejen de ser intermediarias financieras y se transformen en gestores de salud y la existencia de un modelo preventivo y de atención primaria de carácter público, mixto privado, que cubra a todos los ciudadanos a nivel territorial.

Frente a los señalados ejes programáticos, se 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.
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.
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.
13. Que el gobierno nacional compre o produzca los medicamentos necesarios para garantizar la entrega completa y oportuna a los pacientes.
14. Que las EPS dejen de ser intermediarias financieras, se transformen en gestoras de salud y la ADRES pague directamente a Hospitales y Clínicas.

15. Garantizar para los colombianos un fuerte modelo de atención primaria en salud, preventivo y resolutivo, con ampliación de los servicios especializados necesarios, de carácter público, privado y mixto.
16. Establecer un régimen laboral especial que garantice a los empleados y trabajadores de la salud la vinculación formal, los derechos laborales y el salario justo.

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 y de salud que corresponde a factores de oportunidad altamente relevantes:

**1. Componente laboral de la Consulta Popular****a) 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.
- Con 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 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 precisó 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.

**b) 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.

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 el de hotelería, el de restaurantes y bares, el de agricultura, el de turismo y el de transporte.

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

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 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>3</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 aprendizaje 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 estás planeen la incorporación de la renovación de sus plantas.

<sup>3</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.

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.

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 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.

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.

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:

- 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.

**c) 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.

- 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.

**d) 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 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 programático más amplio.

#### **e) 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:

- 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.

## **2. Componentes de Salud de la Consulta Popular.**

El programa de gobierno 2022-2026 "*COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA*" parte de entender la salud como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, que incluye la capacidad y la potencialidad física y mental de las personas para desarrollar sus proyectos de vida en las condiciones materiales y sociales más favorables, cuyo resultado es el bienestar y buen vivir individual y colectivo. En este sentido, existe desde el gobierno nacional un compromiso para garantizar el derecho fundamental a la salud a través de un sistema único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e intercultural, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera.

La reforma estructural al sistema de salud del país es una necesidad para lograr garantizar el derecho a salud, por lo que se hace necesario adoptar medidas para transformar el sistema y avanzar a un nuevo modelo que permita la superación de los problemas actuales y el avance a garantizar este derecho en un Estado Social de Derecho que debe garantizar el adecuado funcionamiento y prestación de los servicios de salud.

Información dada por la Defensoría del Pueblo retiere que de "un estudio muestral del año 2016 reveló que en un 55% de los procesos el accionante se ve obligado a promover incidentes de desacato, y que de estos incidentes el 41% permanece en el incumplimiento hasta el punto de la imposición de sanciones". Lo que refleja el precario funcionamiento del sistema de salud y la necesidad de contar con una reforma estructural para la adecuada prestación y garantía del servicio de salud. Incluso esta solicitud ha sido reiterada por la Defensoría del Pueblo, quien en un concepto sobre el proyecto de ley que transformaba el sistema de salud (Proyecto de Ley No. 312 de 2024 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley No. 135 de 2024 Cámara) que fue archivado por la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, se expresaba que:

*La Defensoría del Pueblo quiere enviar un mensaje al Gobierno y al Congreso de la República en el evento de que se decida no aprobar la reforma del Sistema de Salud: es absolutamente imperioso y urgente que se adopten las medidas adecuadas y necesarias orientadas a mejorar el sistema de salud existente. En especial, es necesario abordar las tensiones asociadas a la financiación y la sostenibilidad fiscal del sistema, de lo cual de pende el goce efectivo de los derechos fundamentales de todas las personas. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Proponemos una reforma estructural al sistema de salud en el país.

Las preguntas buscan conocer si los ciudadanos están de acuerdo con una reforma estructural al sistema de salud en Colombia que implique tres cambios fundamentales: que el Gobierno asuma directamente la compra y producción de medicamentos; que las EPS dejen de manejar recursos financieros y se transformen en entidades encargadas de coordinar la atención en salud (gestoras); y que se implemente en todo el país un modelo de atención primaria con enfoque preventivo, de carácter público y mixto (incluyendo participación privada), que garantice cobertura a toda la población en sus respectivos territorios.

Así las cosas, las preguntas de salud incluidas en la consulta tienen por objeto corregir o solucionar de manera urgente problemas inaplazables, que afectan gravemente a la población colombiana tales como:

- 
- 1 La ausencia de una política de prevención y cuidado de la salud acorde con los postulados de la OMS y las dificultades de acceso a los servicios generales y especializados.
  - 2 La intermediación financiera de los recursos de la salud y la imposibilidad práctica de control sobre los mismos.
  - 3 Las graves deficiencias en la entrega de medicamentos que se origina en la acción interesada de múltiples intermediarios.
  - 4 La precaria situación laboral de los trabajadores de la salud por más de dos décadas

#### **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 *ibidem* 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 19 de mayo de 2025, el término para la expedición del concepto de conveniencia por parte del Senado de la República es el 19 de junio de 2025, por lo que la fecha máxima para la jornada electoral correspondiente a la consulta popular tendría lugar el **19 de septiembre de 2025**.

#### **V. CONCLUSIONES.**

La Constitución de 1991 estableció un marco de derechos fundamentales que aún no se ha materializado plenamente en el ámbito laboral y la prestación y garantía del servicio de salud. 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 y el derecho a la salud no se ha garantizado en debida forma, causándose graves afectaciones a la vida, integridad personal y dignidad humana de las personas que se enfrentan a la precariedad existente en la materialización de este derecho. Por lo que 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.

En el mismo sentido, incluir preguntas en el marco de la reforma a la salud, permite que sean los ciudadanos quienes decidan directamente sobre un tema que afecta profundamente los derechos fundamentales al existir límites de acceso

a los servicios de salud, la recibir medicamentos, garantías de prestación de los servicios, financiación de los hospitales, intermediación de las EPS, entre otras acciones que generan riesgos de regresividad en derechos.

En Colombia, realizar una consulta popular para reformar el sistema de salud es necesario porque se trata de una decisión que impacta de manera directa e irreversible en el ejercicio de un derecho fundamental: el acceso a la salud. El rediseño completo del sistema de salud y el modelo de atención requiere el consentimiento explícito de la ciudadanía, desconfianza institucional y creciente judicialización del derecho a la salud mediante tutelas. Además, existen profundas divisiones entre los actores del sistema (gobierno, pacientes, trabajadores de la salud, entidades prestadoras y aseguradoras), lo que impide construir un consenso legislativo sólido.

La consulta popular, prevista constitucionalmente como un mecanismo de participación directa, no solo fortalecería la legitimidad democrática de cualquier decisión adoptada, sino que también permitiría blindar política y socialmente una reforma que afecta a todos los habitantes del país, garantizando que el modelo de salud refleje verdaderamente la voluntad popular y no solo la visión de una mayoría circunstancial en el Congreso.

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 ministro de Salud y Protección Social de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto 0506 del 9 de mayo de 2025, modificado por el Decreto 0528 de 15 de mayo de 2025, junto con todos los 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 de Salud y Protección Social de la República de Colombia, delegatario  
de funciones presidenciales mediante decretos 506 y 528 de 2025

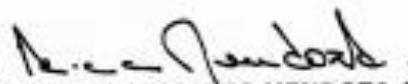
A handwritten signature in black ink, appearing to read "Gustavo Petro". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized 'G' at the beginning.

EL MINISTRO DEL INTERIOR,



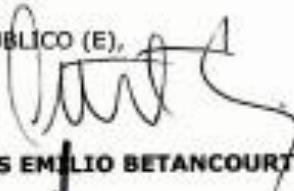
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES (E),



ADRIANA DEL ROSARIO MENDOZA AGUADELO

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (E),



CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (E)



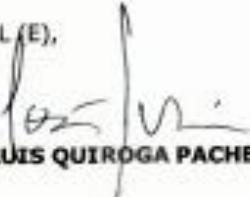
AUGUSTO REINALDO OCAMPO CAMACHO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,



PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ

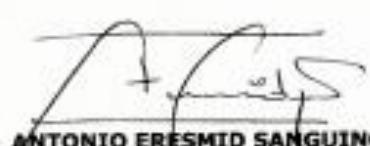
EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (E),

  
**JOSÉ LUIS QUIROGA PACHECO**

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

  
**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**

EL MINISTRO DE TRABAJO,

  
**ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA (E),

  
**JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ**

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (E),

  
**LUIS FELIPE QUINTERO SUÁREZ**

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL (E),



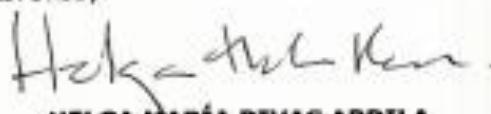
RICARDO MORENO PATIÑO

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,



LENA YANINA ESTRADA ASTO

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,



HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,



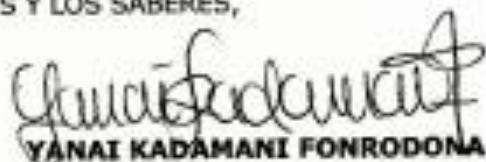
JULIÁN MOLINA GÓMEZ

LA MINISTRA DE TRANSPORTE (E),



LILIANA MARÍA OSPINA ARIAS

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

  
YANAI KADAMANI FONRODONA

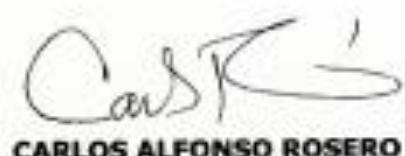
LA MINISTRA DEL DEPORTE,

  
PATRICIA DUQUE CRUZ

EL MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (E),

  
JAIME ALBERTO RODRÍGUEZ MARÍN

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,

  
CARLOS ALFONSO ROSERO

**ANEXO****PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL**

1. ¿Está de acuerdo con que el trabajo de día 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, pequeña 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 cotas médicas y licencias por períodos 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

7. ¿Está de acuerdo con que las personas trabajadoras en plataformas de reparto y transporte acuerden un contrato laboral 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, entre otros 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

13. ¿Está de acuerdo con que el gobierno nacional compre o produzca los medicamentos necesarios para garantizar la entrega completa y oportuna a los pacientes?

Sí     No

14. ¿Está de acuerdo con que las EPS dejen de ser intermediarias financieras, se transformen en gestoras de salud y la ADRES pague directamente a Hospitales y Clínicas?

Sí     No

15. ¿Está de acuerdo en que se garantice a los colombianos un modelo de atención primaria en salud, preventivo y resolutivo, con ampliación de los servicios especializados necesarios, de carácter público, privado y mixto?

Sí     No

16. ¿Está de acuerdo con establecer un régimen laboral especial que garantice a los empleados y trabajadores de la salud la vinculación formal, los derechos laborales y el salario justo?

Sí     No

4  
Soy testigo de que el  
encuestado responde  
voluntariamente y  
conocerá su respuesta  
y la de su cónyuge  
y/o conviviente.  
Firma: 19/05/2005 Hora: 6:17pm  
Censo de Población y  
Vivienda 2005

REPÚBLICA DE COLOMBIA



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO NÚMERO. 0506 DE 2025

**— 9 MAY 2025**

Por el cual se modifica el Decreto 499 del 7 de mayo de 2025.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 196 de la Constitución Política y,

**CONSIDERANDO:**

Que el Presidente de la República de Colombia se trasladará a la República Popular China a partir del 10 y hasta el 17 de mayo de 2025, con el fin de asistir a la reunión Ministerial del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC, e igualmente realizará una visita Oficial a ese país.

Que se hace necesario designar al ministro de Salud y Protección Social, doctor Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez, para ejercer las funciones legales y unas funciones constitucionales como ministro Delegatario.

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º.**— Modificar el artículo 1º del Decreto 499 del 7 de mayo de 2025, el cual quedará así:

“Artículo 1º. Por el tiempo que dure la ausencia del Presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del presente Decreto, déléganse a partir del 10 y hasta el 17 de mayo de 2025, las funciones legales y unas funciones constitucionales en el señor ministro de Salud y Protección Social, doctor Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez; así:

1. Artículo 129
2. Artículo 138, inciso 5
3. Artículo 169, con excepción de lo previsto en el numeral 2.
4. Artículo 150 numeral 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al presidente de la República
5. Artículos 163, 165, 166 y 167
6. Artículos 200, 201, y 202
7. Artículos 213, 214 y 215
8. Artículos 303, 304, 314, y 323”

**ARTÍCULO 2.**— El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE. — 9 MAY 2025**  
Dado, a los

REPÚBLICA DE COLOMBIA



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO NÚMERO 0528 DE 2025

**15 MAY 2025**

Por el cual se modifica el Decreto 0506 de 2025

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,  
en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 196 de la  
Constitución Política, y

## CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 0506 del 9 de mayo de 2025 se delegaron unas funciones legales y constitucionales al señor ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la visita del señor presidente de la República de Colombia, doctor Gustavo Petro Uribe, a la República Popular China del 10 al 17 de mayo de 2025.

Que el señor presidente de la República, se trasladaría de la República Popular China hacia Italia, con el fin de asistir a la mas solemne de investidura del Papa León XIV que tendrá lugar en la Plaza de San Pedro, el día 18 de mayo de 2025.

Que el trayecto de la República Popular China a Italia se realizará el día 16 de mayo de 2025 con escala técnica en la ciudad de Dubái - Emiratos Árabes, llegando a Italia el 17 de mayo de 2025 para luego trasladarse de Italia el día 18 de mayo de 2025 haciendo escala técnica en el aeroporto de Lajes - Portugal, y llegar a Colombia el día 19 de mayo de 2025.

## DECRETA:

Artículo 1.- Modificar el Decreto 0506 del 9 de mayo de 2025 en el sentido de señalar que la delegación de funciones legales y constitucionales en el ministro de Salud y Protección Social, se extiende hasta el 19 de mayo de 2025.

Artículo 2.- Las demás disposiciones contenidas en el Decreto 0506 del 9 de mayo de 2025, continúan vigentes.

Artículo 3.- El presente Decreto rige a partir de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**15 MAY 2025**

Dado en Shanghai - República Popular China, a los