

Abril 24, 2025

De la coalición a la Consulta: crónica de una reforma sin mayorías

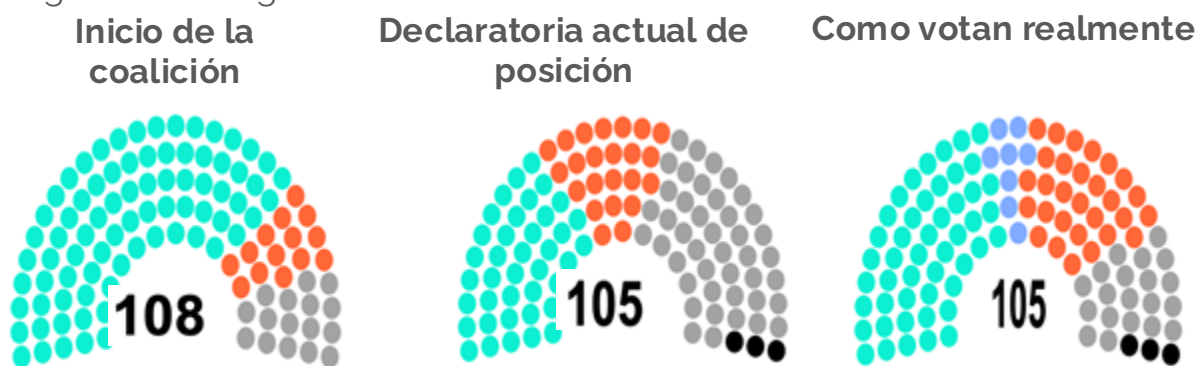
1

Relación Ejecutivo-Legislativo: entre la fragmentación y la improvisación



Imágenes tomadas de la página web de [Fox.com.ar](http://www.fox.com.ar).

La incapacidad del Gobierno para consolidar mayorías en el Congreso no es un accidente del proceso legislativo, sino el resultado previsible de un esquema de gobernabilidad improvisado. Al inicio del periodo legislativo, la coalición oficialista contaba con 78 senadores declarados como parte del gobierno. Hoy, esa cifra se ha reducido a 39. Es decir, el Ejecutivo ha perdido el control de más de la mitad de su base de respaldo formal en el Senado. El resto, dividido entre independientes (43) y oposición (23), opera con autonomía y bajo lógicas de negociación que el gobierno no ha logrado leer ni gestionar.



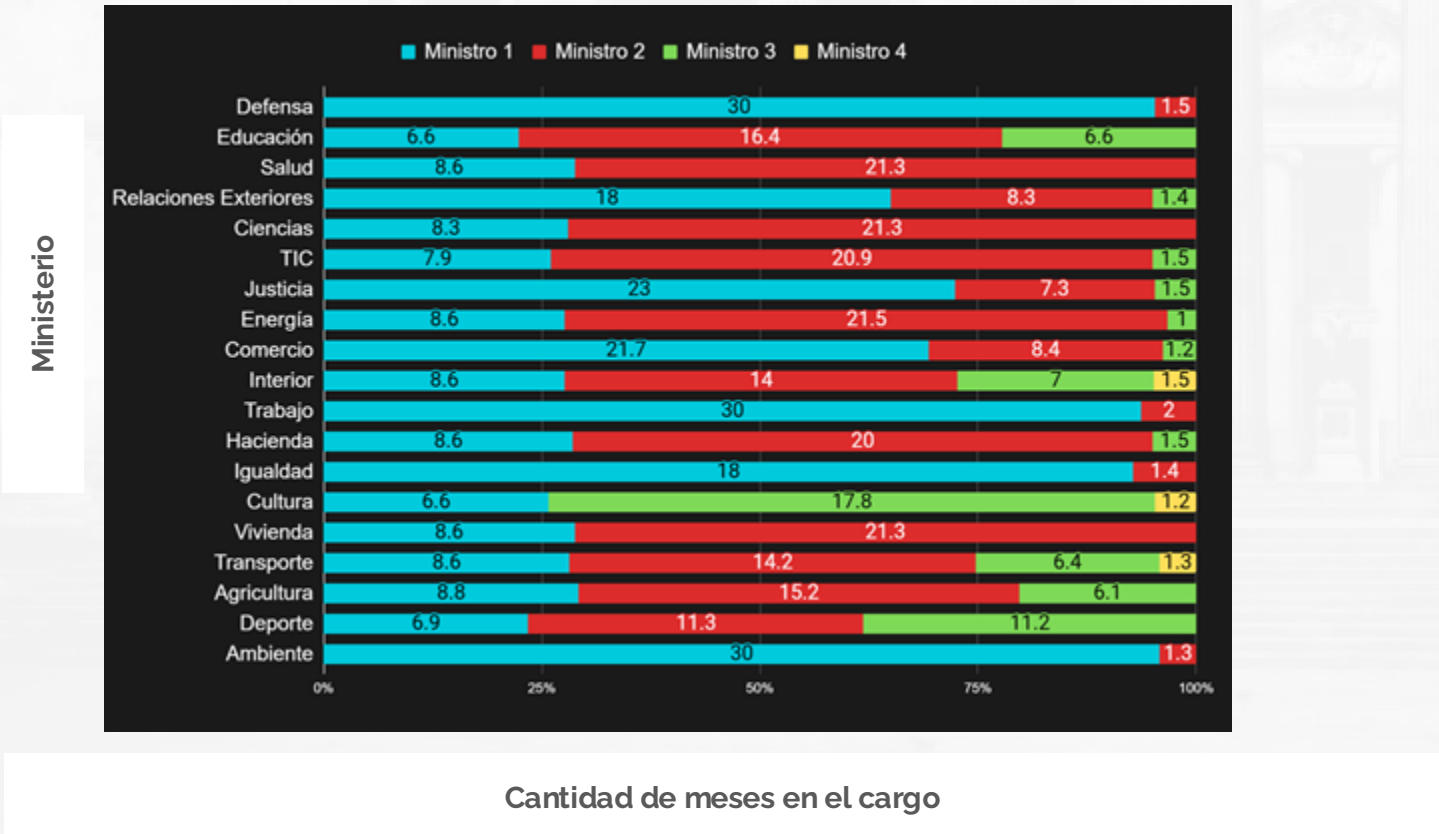
● Gobierno	78
● Independiente	16
● Oposición	14
● Tendencia +*	N/A
● Silla vacía	

39
43
23
N/A
3

48
20
29
8
3

La foto de cómo "realmente votan" los senadores desmiente la idea de una oposición monolítica. Hay cerca de ocho congresistas que, aunque figuran como independientes u opositores, han facilitado el quórum o incluso han votado con el Gobierno en momentos clave. Pero esa ayuda es puntual, no estructural. Se trata de respaldos transaccionales, no de una coalición funcional

En paralelo, la inestabilidad del gabinete ha sido otro factor de erosión. Con 44 ministros en menos de tres años y un promedio de permanencia de 11,2 meses por cartera, el Gobierno ha demostrado una falta de continuidad alarmante. Las carteras de Educación y Transporte han sido especialmente inestables, lo que no es menor si se considera que ambas son claves para la agenda social del presidente. En contraste, Trabajo ha tenido cierta estabilidad, pero solo recientemente, con la llegada de Antonio Sanguino, se ha percibido un intento serio de recomposición técnica y política, lejos de la polémica figura que llegaba a ser Gloria Inés Ramírez.












Estado actual de la Reforma Laboral: una reforma sin oxígeno político

La Reforma Laboral 2.0 aún no ha sido oficialmente archivada, lo que significa que lleva más de 550 días en trámite legislativo, pues aún está pendiente resolver el recurso de apelación interpuesto por el senador Fabián Díaz, del Partido Verde. Se trata, de hecho, del proyecto gubernamental con mayor tiempo en agenda legislativa en los últimos 20 años. En ese contexto, el argumento del "bloqueo" resulta funcional para el Gobierno de cara a la consulta popular. Sin embargo, es importante advertir que la falta de flexibilidad del Ejecutivo durante el proceso de negociación con el Congreso ha sido un factor determinante en su estancamiento, al igual que la ausencia de sustento técnico y claridad sobre el impacto de esta iniciativa en la economía nacional y el mercado laboral.

Ahora bien, la apelación en curso es el último recurso dentro del procedimiento legislativo antes de su archivo. Aunque legalmente viable según el artículo 166 de la Ley 5 de 1992, su aprobación es altamente improbable. No solo porque la comisión accidental encargada de estudiar el recurso tiene una postura mayoritaria de cara al rechazo, sino porque su aprobación sentaría un precedente negativo sobre la autonomía de las comisiones constitucionales, frente al pleno y, más aún, frente al ejecutivo.

Ahora bien, aunque improbable, en caso de que la apelación prosperara, el proyecto debería cursar nuevamente su tercer debate en el Senado, con un reloj en contra que expira el 20 de junio. Teniendo en cuenta el tiempo para que se redacten las ponencias, el tiempo de tránsito entre la comisión y la plenaria, la existencia de otros proyectos clave para el ejecutivo y para los congresistas, se puede concluir que no hay tiempo para surtir los debates requeridos.

Comisión accidental que resuelve la apelación

				Por definir 
Marcos D. Pineda Conservador	Pedro Flórez Pacto Histórico	Juan P. Gallo Liberal	Efraín Cepeda Conservador	En contra 
				A favor 
Ariel Ávila Alianza Verde	Angélica Lozano Alianza Verde	José Luis Pérez Cambio Radical		

3 ¿Como se mueven los Congresistas?

Las declaraciones del presidente ante el fracaso de la reforma laboral en época preelectoral, han abierto la puerta a nuevas iniciativas legislativas. En el Senado ya se radicaron tres propuestas, que persiguen la acumulación, para abrir la puerta a una negociación multipartidista, que logre el consenso que el Gobierno no pudo alcanzar:

Aunque coinciden en algunos temas, sus enfoques son distintos.

Téma	PL S409/25 Multipartidista	PL S424/25 Partido Liberal	PL S425/25 Partido MIRA
Inicio de jornada nocturna	Desde las 8:00 p. m. con excepción entre 8:00 y 9:00 p. m. para sectores como vigilancia, hotelería, entretenimiento y comercio nocturno.	Desde las 7:00 p. m. sin excepciones.	No modifica jornada nocturna.
Recargo dominical y festivo	Incremento gradual: 80% en 2025, 90% en 2026, 100% en 2027.	100% desde su entrada en vigencia.	No modifica recargos.
Trabajo por horas	N/A	N/A	Crea figura legal del trabajo por horas con contrato escrito, cotización proporcional, sin perder subsidios.
Cuota de aprendices / primer empleo	N/A	N/A	Cuota de aprendices / primer empleo
Plataformas digitales	N/A	N/A	Regula relación (dependiente/independiente), seguridad social 60/40, riesgos a cargo de la empresa, inscripción obligatoria ante MinTrabajo y transparencia algorítmica.

Consulta Popular y la tentación del atajo

Ante el inminente fracaso legislativo, el Gobierno ha puesto sobre la mesa la carta de la Consulta Popular. El procedimiento es claro: se requiere concepto favorable del Senado, la participación de al menos un tercio del censo electoral (casi 13,7 millones de votantes), con un resultado afirmativo de la mitad más uno. No es fácil. La historia reciente muestra que ni la Consulta Anticorrupción de 2018, pese a su popularidad, logró alcanzar el umbral de participación.

Aunque el Gobierno presenta la consulta como un ejercicio de democracia directa, también puede leerse como una respuesta a los obstáculos enfrentados en el Congreso. Más que una confrontación abierta con la división de poderes, parece reflejar una visión en la que se espera una mayor alineación del legislativo con la agenda del Ejecutivo. De esta manera, un debate con importantes componentes técnicos y políticos se traslada a un terreno de movilización ciudadana, apelando a emociones y narrativas simbólicas, en un momento marcado por la proximidad del calendario electoral.

En consecuencia, el rol de Antonio Sanguino es clave en esta transición. Su perfil ha permitido un cambio de tono en el Ministerio de Trabajo. Ha reabierto puentes con gremios y empresarios, ha moderado el discurso sin romper con las bases sindicales, y ha impulsado una lógica más técnica que ideológica. Pero su margen de maniobra es limitado. Mientras él trata de recomponer la confianza, el presidente avanza en una estrategia paralela: presión desde la calle y legitimación desde las urnas.

La movilización del 18 de marzo fue un ejemplo de esta dualidad. Mientras el ejecutivo buscaba exhibir respaldo popular, el mensaje implícito era otro: si el Congreso no aprueba, será el pueblo quien lo imponga. Pero eso distorsiona la función de las consultas populares, que no están diseñadas para reemplazar el trámite legislativo, sino para acompañarlo en temas de trascendencia nacional, no como válvula de escape ante derrotas políticas.





Por estos días, el debate sobre la reforma laboral dejó de ser estrictamente técnico y pasó a ocupar el centro de la disputa política. Tras el anuncio del presidente Gustavo Petro de impulsar una consulta popular, el Congreso respondió con velocidad: se radicaron tres nuevos proyectos de reforma laboral, uno del Partido Liberal, otro del MIRA y uno más de carácter pluripartidista. Las tres iniciativas fueron remitidas a la Comisión Séptima del Senado, la misma que hundió la reforma original, y con alta probabilidad de acumularse en un solo texto. Aunque las intenciones legislativas no son nuevas, su oportunidad política es evidente: restarle oxígeno a una consulta que busca convertir el debate laboral en un campo de batalla electoral.

Aunque los trámites legislativos de los proyectos de ley y el de la consulta popular son distintos —los primeros se discuten en comisión y requieren cuatro debates, la consulta en la plenaria— su coexistencia en la agenda obliga a que ambas visiones se encuentren. Si se discuten al mismo tiempo, el Congreso y el Ejecutivo deberán dialogar, contrastar argumentos y —con suerte— acercar posturas sobre qué tipo de reforma necesita el país. En teoría, esto abre un escenario democrático más plural. Pero en la práctica, se convierte en una carrera de legitimidades: mientras el Congreso apela al trámite institucional, el gobierno convoca al respaldo popular.

Detrás de este pulso político hay algo más que normas laborales. Para el Ejecutivo, la consulta no solo es una vía alternativa para revivir su reforma, sino un instrumento de presión política. Si el Senado no le da el concepto favorable requerido, podrá acusar al Congreso de bloquear el mandato ciudadano; si lo hace, aunque la consulta no supere el umbral, el gobierno habrá logrado instalar su narrativa. En cualquier caso, la estrategia es funcional: presiona al Congreso a moverse, permite movilizar a sus bases, y le da a Petro una tribuna para anticipar el tono de su liderazgo hacia las campañas de 2026.

El presidente ya anunció que radicará personalmente el borrador de preguntas el próximo 1 de mayo, Día Internacional del Trabajo, en medio de movilizaciones sindicales. Ese acto, cargado de simbolismo, busca consolidar el respaldo de las centrales obreras, reforzar el vínculo con su electorado tradicional y posicionar el relato de que es el Congreso el que frena los avances sociales. A partir de la radicación, el Senado tendrá 20 días, prorrogables por 10 más, para emitir el concepto previo favorable. Si lo hace, el gobierno tendrá que expedir el decreto de convocatoria y organizar una votación en pleno año preelectoral, en medio de consultas interpartidistas y campañas al Congreso. El Gobierno espera adelantar la consulta en Octubre.

Más allá del contenido de la consulta, lo que está en juego es la capacidad del gobierno de recuperar iniciativa en un contexto institucional adverso. La consulta no es solo un mecanismo jurídico: es una jugada política diseñada para reorganizar las condiciones del debate, activar emocionalmente a sus bases y fortalecer un relato de liderazgo popular frente a una clase política percibida como obstaculizadora.

En ese sentido, el gobierno no renuncia a la consulta porque le resulta útil, incluso si decide apoyar parcialmente el proyecto liberal. No es contradictorio: mientras más se mueva el Congreso, más se legitima el relato del gobierno de que su presión sirve. Y si no se mueve, más razones tiene para insistir en que solo la calle puede destrabar las reformas. En cualquier caso, el Ejecutivo gana protagonismo. Para el Congreso, en cambio, dejar el tablero sin respuesta sería aceptar el papel de antagonista sin agenda propia.

Al final, lo que está en juego no es únicamente la reforma laboral, sino la arquitectura del poder de cara al 2026. La consulta sirve al gobierno para mantener cohesionada su base, preparar una lista fuerte al Congreso y posicionar a Petro como jefe natural de la oposición frente al próximo gobierno. Y para el Congreso, tramitar una reforma alternativa es una forma de reducir el impacto político de la consulta y mostrar capacidad de respuesta. Pero si ambas iniciativas avanzan en paralelo, quedará claro si se trató solo de una contienda política, o si de verdad había voluntad de responder a las demandas laborales del país.

¿Es posible un “Decretazo” para implementar la reforma?

Tras el anuncio del ministro Sanguino sobre la posibilidad de implementar parte de la reforma laboral vía decreto, es necesario distinguir entre dos tipos de herramientas normativas: los decretos con fuerza de ley y los decretos reglamentarios ordinarios. Aunque ambas figuras son facultades del Ejecutivo, su alcance y condiciones son distintos..

Los decretos con fuerza de ley solo pueden ser expedidos en tres escenarios; (1) mediante facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, (2) durante un estado de excepción debidamente declarado, o (3) cuando se ha aprobado una consulta popular vinculante y el Congreso omite legislar sobre las materias aprobadas (Ley 1757 de 2015, art. 41). Este último escenario es en el que se ampara el Gobierno para justificar la implementación directa.

En este caso, si la consulta es aprobada popularmente y el Congreso no actúa en el periodo siguiente, el presidente podrá expedir un decreto para desarrollar el mandato popular. Pero mientras eso no ocurra, no puede modificar el régimen laboral ni crear nuevas garantías laborales como, modificar el recargo nocturno, laboralizar el contrato de aprendizaje o establecer el contrato a término indefinido como modalidad obligatoria en el proceso de contratación laboral, entre otros.

Por otro lado, los decretos reglamentarios ordinarios son aquellos mediante los cuales se desarrolla, aclara o facilita la aplicación de leyes ya existentes. En este campo el Gobierno sí tiene competencias inmediatas, aunque limitadas. Puede, por ejemplo, ajustar procedimientos de inspección y vigilancia en las empresas — especialmente en lo relacionado con la tercerización laboral—, ampliar los requisitos para la autorización de horas extras, crear sistemas de información sobre contratos en plataformas digitales, y abordar temas como el acoso laboral, los tribunales de arbitramento, la autorización de despido de trabajadores con estabilidad por condiciones de salud, así como el funcionamiento de los comités de convivencia en las empresas, entre otros.

En este sentido intentar usar un decreto ordinario para modificar normas del Código laboral o alterar el régimen general de contratación sería una extralimitación de funciones. Estas normas pueden ser demandadas ante la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, con alta probabilidad de ser declaradas inexecutable.



Después de varios días de incertidumbre sobre el alcance de las preguntas que el gobierno incluiría en la consulta popular, el pasado 23 de abril, en una rueda de prensa conjunta, los ministros del Interior y del Trabajo anunciaron la selección de las doce preguntas que serán radicadas ante el Senado de la República el próximo 1 de mayo.

El artículo 8º de la Ley 134 de 1994, que regula los mecanismos de participación ciudadana, establece que las preguntas deben referirse a temas de carácter general y de trascendencia nacional. Así mismo, el artículo 52 señala que las preguntas deben ser claras, de forma tal que se puedan contestar afirmativa o negativamente.

La redacción propuesta por el Gobierno, lejos de ser clara, resulta ambigua, generalizada y equívoca, ya que desconoce el estado actual de la legislación y la jurisprudencia nacional en varios de los temas abordados. Por ejemplo, ignora la obligación que tienen los empleadores de conceder permisos médicos, pero bajo condiciones previamente reglamentadas. Así mismo, parte del supuesto equivocado de que trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas y conductores no están sujetos a contratos laborales formales, como si estuvieran exceptuados del vínculo laboral; cuando el verdadero problema radica en la falta de vigilancia sobre el cumplimiento de las normas laborales, responsabilidad que recae en el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo.

La redacción supone que la ciudadanía comprende los temas sobre los cuales se le consulta, a pesar de tratarse de asuntos complejos que, en su mayoría, resultan ajenos al conocimiento general, lo que convierte las preguntas en formulaciones poco claras y confusas.

A continuación, una breve mención sobre las preguntas:

- 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.?** El Gobierno plantea dos interrogantes en una misma pregunta - jornada y trabajo nocturno-, lo que resulta antitécnico y genera confusión.
- 2. ¿Está de acuerdo con que se pague con un recargo del 100% el trabajo en día de descanso dominical o festivo?** En este caso y al igual que la pregunta anterior, actualmente se encuentran en curso tres proyectos de ley sobre este asunto, por lo que prevalece el ejercicio legislativo del Congreso sobre la iniciativa del Ejecutivo.
- 3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeña y medianas empresas productivas preferentemente asociativas reciban tasas preferenciales e incentivos para sus proyectos productivos?** Es una pregunta abierta y genérica que no especifica el tipo de incentivos, ni el origen de los recursos que los financiarían. No es clara y no amerita una consulta para que el gobierno pueda llevar a cabo esta propuesta..
- 4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender tratamientos médicos y licencias por períodos menstruales incapacitantes?** Desconoce que el empleador ya está obligado a reconocer permisos, los cuales deben ser previamente reglamentados. Resulta imprecisa pues presupone la inexistencia de garantías a las trabajadoras.
- 5. ¿Está de acuerdo en que las empresas deban contratar al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores?** Resulta altamente inconveniente, pues supone que existe una oferta laboral suficiente de personas con discapacidad cuyas competencias se ajustan a los perfiles requeridos por las empresas. Además, la redacción carece de claridad frente a su aplicabilidad, dada la jurisprudencia contradictoria y cambiante de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, lo que genera un entorno de permanente inseguridad jurídica para los empleadores.
- 6. ¿Está de acuerdo con que los jóvenes aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato laboral?** No es claro a que "otras instituciones" se refiere al equipararlas con el SENA. La pregunta desconoce la diferencia entre las etapas que componen el contrato de aprendizaje desestimando su objeto.

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?** Está mal redactada y genera confusión induciendo al error al plantear la posibilidad de acordar el tipo contractual.

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?** Presenta problemas de sesgo y ambigüedad. Presupone que actualmente no se garantizan derechos ni salarios justos, induciendo una respuesta favorable. Además, utiliza conceptos indeterminados como "salario justo" y "régimen laboral especial", que carecen de definición técnica clara, y plantea un doble objetivo que dificulta su comprensión.

9. **¿Está de acuerdo en eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales que violan los derechos laborales?** Tiene un calificativo subjetivo que induce al error. Adicionalmente, se refiere a la tercerización exclusivamente a través de contratos sindicales, forma de vinculación que no es de interés general por que su marco de acción se limita a la población sindicalizada.

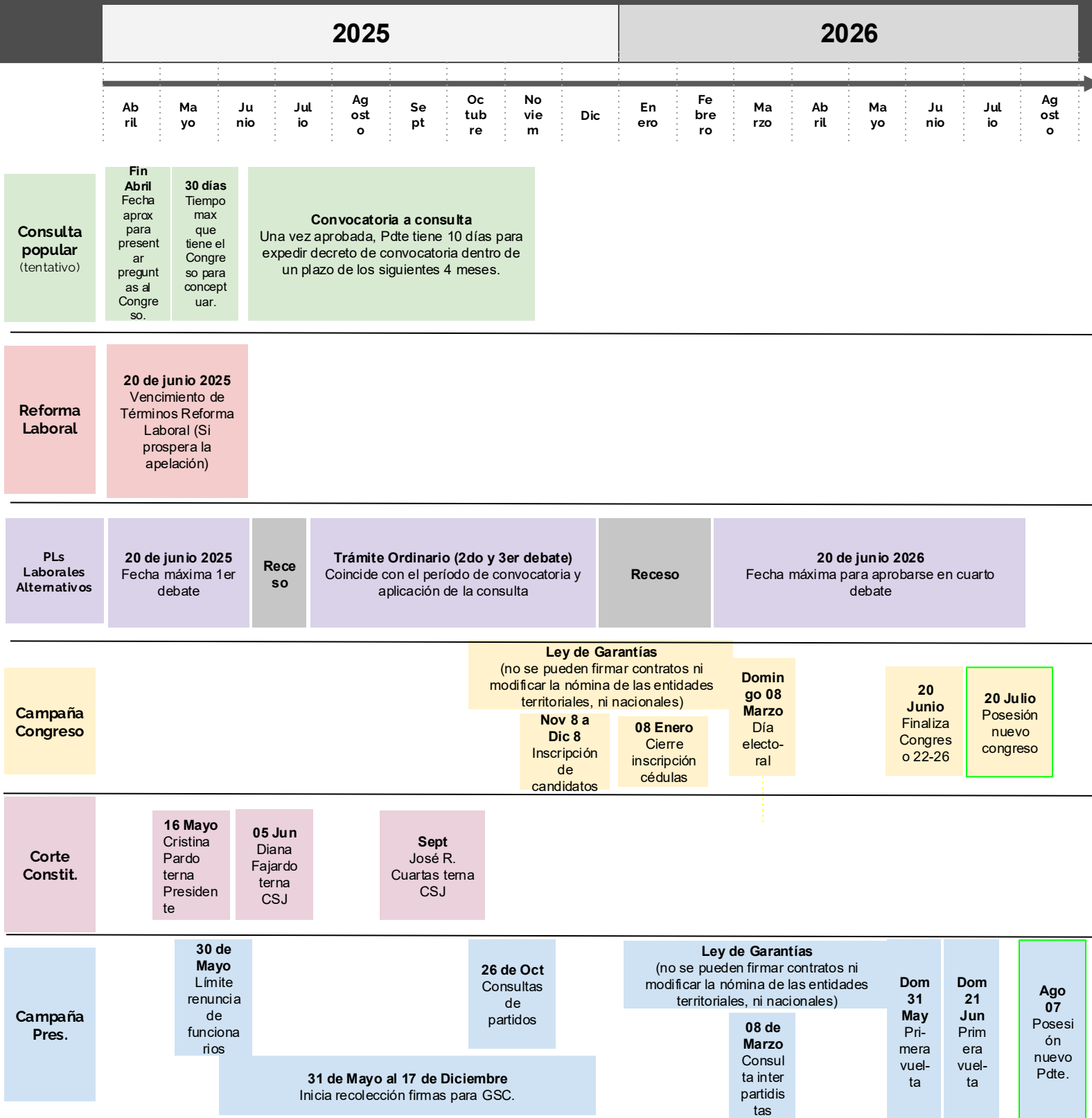
10. **¿Está de acuerdo que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social?** Esta pregunta parte de la base que estos trabajadores no cuentan con las garantías laborales previstas en la legislación laboral, por lo que igualmente resulta engañosa.

11. **¿Está de acuerdo en promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general?** Induce en error pues sataniza las demás modalidades contractuales al inferir que no generan estabilidad. Desconoce el mercado y la necesidad de implementar los diferentes tipos legales de vinculación.

12. **¿Está de acuerdo con constituir un fondo especial destinado al reconocimiento de un bono pensional para los campesinos y campesinas?** Es ambigua pues no precisa la financiación del fondo o las condiciones de reconocimiento del bono. Adicionalmente, esta población ya está cubierta en la reforma pensional, próxima a entrar en vigencia.

Consideramos inconvenientes las preguntas al no cumplir con los criterios de claridad, neutralidad y precisión exigidos en la Ley. Es lamentable que este mecanismo de participación no prevea un control previo en la etapa de formulación.

Línea de tiempo momentos clave 2025 - 2026



Contactos

María Jimena Escandón

Socia

mjescandon@orza.com.co

Gonzalo Araújo

Socio

garaujo@orza.com.co

Juliana Ocampo

Socia

jocampo@orza.com.co

orza.com.co

Contactos

Alberto Escandón

Socio

acobos@escandonabogados.com

María Claudia Escandón

Socia

mcescandon@escandonabogados.com

Juan Fernando Escandón

Socio

jfescandon@escandonabogados.com

María Jimena Escandón

Socia

mjescandon@escandonabogados.com

escandonabogados.com