

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



4189

POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DIGNO Y DECENTE

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio del Interior
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Ministerio del Trabajo
Ministerio de Minas y Energía
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
Ministerio de Educación Nacional
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes
Ministerio de Igualdad y Equidad
Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Departamento Administrativo de la Función Pública

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 30 de abril de 2026

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
CONPES**

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República

Francia Elena Márquez Mina
Vicepresidenta de la República

Armando Alberto Benedetti Villaneda
Ministro del Interior

Rosa Yolanda Villavicencio Mapy
Ministra de Relaciones Exteriores

Germán Ávila Plazas
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Iván Cuervo Restrepo
Ministra de Justicia y del Derecho

Pedro Arnulfo Sánchez Suárez
Ministro de Defensa Nacional

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro de Salud y Protección Social

Antonio Eresmid Sanguino Páez
Ministro del Trabajo

Edwin Palma Egea
Ministro de Minas y Energía

Diana Marcela Morales Rojas
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

José Daniel Rojas Medellín
Ministro de Educación Nacional

Irene Vélez Torres
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (E)

Aydee Markeza Marsiglia Bello
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio (E)

Yeimi Carina Murcia Yela
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

María Fernanda Rojas Mantilla
Ministra de Transporte

Saia Vergara Jaime
Ministra de las Culturas, las Artes y los Saberes (E)

Patricia Duque Cruz
Ministra del Deporte

Kevin Fernando Henao Martínez
Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación (E)

Alfredo Acosta Zapata
Ministro de Igualdad y Equidad

Natalia Irene Molina Posso
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rovitzon Ortíz Olaya
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo
Nacional

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General del Sistema General de
Regalías

Martha Cecilia García Bultrago
Subdirectora General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

Rubin Ariel Huffington Rodríguez
Subdirector General de Descentralización y
Desarrollo Territorial (E)

Resumen ejecutivo

En Colombia existen condiciones insuficientes para la materialización del trabajo decente, a pesar de la mejora en algunos de los indicadores del mercado laboral y los esfuerzos del Gobierno nacional en la materia. Estas condiciones limitan el desarrollo productivo y reducen la capacidad del país para avanzar hacia un modelo de crecimiento sostenible e inclusivo. Así mismo, se encuentra que las transformaciones asociadas a la transición energética, la automatización y digitalización de algunos sectores productivos, plantean retos adicionales a la hora de la generación de empleos, la reconversión justa de la fuerza laboral y el fortalecimiento de las capacidades de las y los trabajadores.

En este contexto, el presente Documento CONPES establece la *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente*, cuyo objetivo es generar condiciones para la promoción del trabajo digno y decente en Colombia. Para el cumplimiento de este objetivo, la política define acciones orientadas a: (i) Aumentar la capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo decente en el marco de la transición energética y digital; (ii) reducir las brechas de acceso a trabajos decentes para mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas como jóvenes, vendedores (as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGTBQ+, víctimas del conflicto y personas de grupos étnicos; (iii) fortalecer la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente y su monitoreo efectivo; (iv) fortalecer la articulación institucional del sistema de protección social para garantizar el acceso efectivo de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan frente a riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte; e (v) incrementar la eficacia del diálogo social para potenciar la resolución de conflictos laborales y la participación efectiva de los trabajadores en la definición de políticas económicas y sociales en los niveles nacional y territorial.

La implementación de esta política estará a cargo del Ministerio del Trabajo, como entidad líder, en articulación con el Departamento Nacional de Planeación; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de las Culturas, los Saberes y las Artes; el Ministerio de Igualdad y Equidad; el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Así mismo, varias acciones serán lideradas por otras entidades del Gobierno nacional como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (SPE); la Superintendencia de la Economía Solidaria; la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Escuela Superior

de Administración Pública (ESAP). En el marco de estas acciones, se promoverá la articulación con las entidades territoriales, el sector privado, las organizaciones de trabajadores y demás actores relevantes.

La política incluye 104 acciones, su costo indicativo es de 1,82 billones de pesos y se financiará con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a las entidades responsables, en el marco de sus competencias, así como con recursos de otras fuentes de financiación, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo durante su periodo de ejecución, que inicia en 2026 y finaliza en 2035.

Clasificación: J21, J28, J58, J78, J88.

Palabras clave: Trabajo decente, transición justa, sistema de protección social, diálogo social, derechos fundamentales del trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	11
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	12
2.1. Antecedentes.....	12
2.1.1. El mandato del Gobierno nacional sobre el trabajo digno y decente.....	14
2.1.2. Políticas para la transición justa	15
2.1.3. Políticas de cierre de brechas poblacionales y sectoriales	17
2.1.4. Políticas de extensión de la protección social.....	24
2.1.5. Políticas relacionadas con los derechos fundamentales del trabajo.....	27
2.1.6. Políticas de promoción de diálogo social y tripartismo.....	30
2.2. Justificación.....	31
3. DIAGNÓSTICO.....	34
3.1. Baja capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo en el marco de la transición energética y digital	37
3.1.1. Insuficiente información sobre la cantidad y calidad del empleo en Colombia, que dificulta la planeación y toma de decisiones de los sectores público y privado para asegurar la transición justa de la fuerza laboral.....	39
3.1.2. Prevalencia de estrategias parciales, poco articuladas y de bajo alcance para la transición justa de la fuerza laboral	41
3.2. Persistencia de brechas de acceso a trabajos decentes que afectan de manera desproporcionada a poblaciones históricamente excluidas, como jóvenes, vendedores(as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGBTQ+, víctimas del conflicto armado y personas de grupos étnicos	44
3.3. Limitada capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral vigente en relación con los derechos fundamentales del trabajo y su monitoreo efectivo	52
3.3.1. Insuficientes capacidades técnicas especializadas para promover el cumplimiento de la normatividad relacionada con los derechos fundamentales del trabajo.....	53
3.3.2. Estrategias, directrices y acciones insuficientes para atender los riesgos particulares de los grupos de trabajadores más vulnerables, en el marco del cumplimiento de la normatividad laboral vigente	60

3.4.	Fragmentación institucional del sistema de protección social que limita el acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte.....	68
3.4.1.	Debilidades en el diseño del sistema integral de seguridad social.....	70
3.4.2.	Limitada articulación y coordinación de los programas en el sistema de protección social enfocados en la superación de la pobreza y la asistencia social	71
3.4.3.	Baja incorporación de enfoques poblacionales y sectoriales específicos en el sistema integral de seguridad social para asegurar una adecuada protección de los trabajadores	72
3.5.	Ineficacia del diálogo social para la resolución de conflictos laborales y la definición de políticas económicas y sociales que impliquen a los trabajadores en el nivel nacional y local.....	75
3.5.1.	Persistencia de la estigmatización y las agresiones hacia las organizaciones sindicales.....	77
3.5.2.	Baja incorporación de la agenda del trabajo digno y decente en la concertación de políticas salariales y laborales.....	82
3.5.3.	Insuficiencia de información y deficiencias regulatorias para promover el diálogo social y la resolución temprana de los conflictos sociolaborales	84
4.	DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA	87
4.1.	Objetivo general	87
4.2.	Objetivos específicos	88
4.3.	Plan de acción	88
4.3.1.	Aumento de la capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo decente en el marco de la transición energética y digital	89
4.3.2.	Reducción de las brechas de acceso a trabajo decente que afectan a poblaciones específicas.....	91
4.3.3.	Fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente y su monitoreo efectivo	94
4.3.4.	Ampliación del acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad para protegerles contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte	98

4.3.5.	Aumento de la eficacia del diálogo social para potenciar la resolución de conflictos laborales y la participación efectiva de los trabajadores en la definición de políticas económicas y sociales en los niveles nacional y territorial	100
4.4.	Seguimiento	105
4.5.	Financiamiento	106
5.	RECOMENDACIONES.....	108
	GLOSARIO.....	118
	ANEXOS	122
	Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	122
	BIBLIOGRAFÍA	123

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de hechos victimizantes por departamento durante el periodo 1970-2021	78
Tabla 2. Cantidad de hombres y mujeres afiliados en las confederaciones sindicales, 2018	81
Tabla 3. Cronograma de seguimiento.....	105
Tabla 4. Costos desagregados por objetivo	106
Tabla 5. Costos desagregados por entidad	106

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Pérdida de puestos de trabajo en sectores marrones en un escenario de alto impacto en América Latina y el Caribe ^(a)	35
Gráfico 2. Tasa de desocupación de jóvenes, total nacional 2025.....	46
Gráfico 3. Tipos de hechos victimizantes contra el sindicalismo colombiano en el periodo 1971-2022	78

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAE-AATA	Cuenta Ambiental y Económica de Actividades Ambientales y Transacciones Asociadas
Cajar	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEQ	Compromiso con la Equidad
CGT	Confederación General del Trabajo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CPCPSL	Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
CUOC	Catálogo Único de Ocupaciones
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ENS	Escuela Nacional Sindical
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
Fedesarrollo	Federación para la Educación Superior y el Desarrollo
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
IA	Inteligencia artificial
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IVC	Inspección, vigilancia y control
LGBTIQ+	Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Intersexuales, Queer y otras orientaciones sexuales e identidades de género
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo

ONU	Organización de las Naciones Unidas
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PTD	Principios del trabajo decente
p.p.	Puntos porcentuales
RSH	Registro Social de Hogares
Rutraport	Registro Único de Trabajadores Portuarios
SbN	Soluciones basadas en la naturaleza
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SGRL	Sistema General de Riesgos Laborales
SG-SST	Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo
SISE	Sistema de Información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
Sislab	Sistema de Información Laboral y Sindical
SISS	Sistema Integral de Seguridad Social
SPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
SST	Salud y seguridad en el trabajo
TD	Tasa de desocupación
TDR	Trabajadoras domésticas remuneradas
TGP	Tasa global de ocupación
TLC	Tratado de libre comercio
TO	Tasa de ocupación
TTI	Tasa de trabajo infantil
UGPP	Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
VBG	Violencias basadas en género

1. INTRODUCCIÓN

El trabajo digno y decente es un elemento central para el desarrollo productivo, la equidad social y la garantía de los derechos fundamentales del trabajo en Colombia. Este constituye un medio para la generación de ingresos, el acceso a la protección social, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social a partir del diálogo social. No obstante, en Colombia existen condiciones insuficientes para la materialización del trabajo decente a pesar de las mejoras de los indicadores del mercado laboral y los esfuerzos del Gobierno nacional en la materia. Estas condiciones afectan de manera desproporcionada a poblaciones en situación de vulnerabilidad y limitan la capacidad del país para avanzar hacia un modelo de desarrollo productivo, sostenible e inclusivo.

Adicionalmente, las transformaciones estructurales que se derivan de la transición energética, la automatización y digitalización de la economía y los cambios dentro de la estructura productiva generan cambios en materia laboral que evidencian la necesidad de una reconversión justa de la fuerza laboral en diferentes sectores, como el minero, agroindustrial y manufacturero; la consolidación de los empleos verdes y azules, la oportunidad de generación de ingresos para los trabajadores de la economía popular, el fortalecimiento en la coordinación interinstitucional para desarrollar estrategias que permitan el goce efectivo de los derechos fundamentales del trabajo y la cobertura y calidad dentro del sistema integral de seguridad social. En este contexto, se hace necesario fortalecer la capacidad institucional para promover acciones que garanticen el acceso a empleos decentes.

Colombia ha avanzado en la adopción de instrumentos normativos y de política pública sobre trabajo decente. A través de la Ley 1753 de 2015¹, el Gobierno nacional se comprometió en su momento a adoptar una política de trabajo decente para promover la generación de empleo, la formalización y la protección laboral de los trabajadores de los sectores públicos y privados. Esta norma no se materializó en lo correspondiente a esta materia y posteriormente fue derogada por la Ley 2294 de 2023². De esta manera, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, *Colombia, Potencia Mundial de la Vida*, estableció la adopción de una política pública de trabajo digno y decente que fortalezca la formalización laboral y que promueva la inclusión productiva. En este marco, se expidió el Decreto 1527 de 2024³, mediante el cual se adoptó la *Política Pública Nacional de Trabajo Digno y Decente*. Este ordenó la creación de un plan de acción que incluyera la generación

¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

³ Por el cual se adiciona el Título 2 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo, y se adopta la Política Pública de Trabajo Digno y Decente.

de empleos y la promoción de ingresos, la protección social, la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social; así como la implementación de un mecanismo de coordinación intersectorial para su desarrollo. No obstante, a pesar de que este decreto derivó en la definición de lineamientos para la formulación de la política, en consonancia con los compromisos nacionales e internacionales en la materia, sus disposiciones no se han reglamentado.

En ese sentido, la política expuesta en el presente Documento CONPES complementa y articula los instrumentos existentes, al tiempo que fortalece los mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de las acciones y establece lineamientos para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas en esta materia. Esta política contribuye a la solución del problema identificado mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la promoción del empleo formal, la reducción de las brechas en el acceso al mercado laboral, la garantía de los derechos laborales y la ampliación de la cobertura de la protección social. Así mismo, establece acciones orientadas a facilitar la transición laboral en el marco de los cambios productivos, tecnológicos y ambientales, promoviendo la reconversión laboral y el desarrollo de capacidades para el trabajo.

El alcance de esta política es nacional e implica la articulación de las entidades del orden nacional, en coordinación con las entidades territoriales y demás actores relevantes, con el fin de promover el trabajo digno y decente y mejorar las condiciones laborales en el país. Esta política, además, incorpora los enfoques poblacional, diferencial y territorial, con el propósito de contribuir a la reducción de brechas en el mercado laboral y promover la inclusión productiva de la población.

El presente documento se estructura en cinco secciones, incluyendo la presente introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y la justificación de la política. La tercera sección desarrolla el diagnóstico del problema central y sus principales causas. La cuarta sección define los objetivos, estrategias y plan de acción de la política, así como su esquema de seguimiento y financiamiento. Finalmente, la quinta sección presenta las recomendaciones para su implementación.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

2.1. Antecedentes

El trabajo digno y decente es parte central de la agenda de desarrollo a nivel mundial. El concepto de trabajo decente fue abordado por primera vez en 1999 por el entonces director general de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien afirmó que este es **“un trabajo** que les permitiera dar sustento, salud y educación a la familia, que les brindara

protección básica en la vejez y en la adversidad y que respetara sus derechos humanos” (Somavía, 2014, pág. 11). Desde entonces, la promoción del trabajo decente se ha consolidado como un eje estratégico en la agenda global de desarrollo, lo que se evidencia al ser incluido entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030: **“Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”** (ODS 8) (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

En las últimas décadas, se evidencian esfuerzos poco articulados y de bajo alcance para propiciar condiciones adecuadas para la generación de trabajos decentes en Colombia. Hasta 2022, los esfuerzos estuvieron concentrados en otorgar incentivos a las empresas para la creación de empleos, y no en lograr una acción articulada del Gobierno nacional alrededor de los cuatro objetivos estratégicos del trabajo digno y decente, a saber: (i) promoción de los derechos fundamentales del trabajo, (ii) oportunidades para el empleo y la generación de ingresos; (iii) protección y seguridad social; y (iv) diálogo social y tripartismo. Por medio de la Ley 1753 de 2015, el Gobierno nacional se había comprometido a adoptar una política de trabajo decente para promover la generación de empleo, la formalización y la protección laboral de los trabajadores de los sectores públicos y privados. Esta norma no llegó a materializarse en un documento CONPES y fue derogada por la Ley 2294 de 2023⁴.

Desde una perspectiva constitucional, se entiende que el trabajo digno, que comparte en su contenido los aspectos clave del concepto de trabajo decente, exige condiciones justas, compatibles con la dignidad humana, en las que la persona trabajadora no sea instrumentalizada como un medio para suplir intereses particulares o públicos, sino reconocida como sujeto de derechos. Por ello, las cargas laborales deben ser razonables y armonizar con la vida familiar, los tiempos de descanso y los desplazamientos, a fin de asegurar la eficacia jurídica del derecho al trabajo y su interdependencia con otros derechos fundamentales (Corte Constitucional de Colombia, 2024).

En esta perspectiva, esta sección describe los principales antecedentes normativos y de política en relación con el mandato del Gobierno nacional de promover el trabajo digno y decente, la transición justa, el cierre de brechas poblacionales y sectoriales, la extensión de la protección social, la promoción de los derechos fundamentales del trabajo, y la promoción del diálogo social y tripartismo. Además, expone las debilidades y vacíos de dichas normas y políticas que evidencian la necesidad de contar con este Documento CONPES *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente*.

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Debido al extenso número de políticas y normas relacionadas con los aspectos descritos en el párrafo anterior, esta sección se enfoca en aquellos instrumentos normativos y políticas públicas que guardan relación directa con el trabajo digno y decente, y que se encuentran vigentes.

2.1.1. El mandato del Gobierno nacional sobre el trabajo digno y decente

El derecho al trabajo está ampliamente reconocido en instrumentos internacionales. La obligación de los gobiernos de promover el trabajo digno y decente se encuentra consagrado en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (1978; arts. 1.1 y 2) y la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de 1998 de la OIT. De igual forma, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) reconoce expresamente el derecho al trabajo y establece que los Estados deben adoptar medidas orientadas a su realización progresiva, incluyendo programas de orientación, formación, promoción y desarrollo del empleo pleno y productivo. En línea con este marco, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante su Observación General No. 18 de 2006, ha señalado que el trabajo no solo permite a las personas vivir con dignidad, sino que constituye un elemento indispensable para la realización de otros derechos humanos.

En consonancia, el PND 2022-2026 estableció el mandato de adoptar un enfoque de trabajo digno y decente en sus políticas públicas. Esta orientación responde a compromisos internacionales asumidos por el país y se fundamenta en el respeto, garantía y progresividad de los derechos laborales desde una perspectiva de derechos humanos, incluyente y diferencial. En este marco, Colombia ha respaldado de manera activa los mandatos y obligaciones derivados de la OIT, así como del Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En cumplimiento de estos compromisos, la Ley 2294 de 2023 estableció en su artículo 75 que el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, formulará y adoptará una política pública de trabajo digno y decente, la cual abordará dimensiones como la promoción del empleo e ingresos dignos, la extensión de la protección social, la garantía de los derechos fundamentales del trabajo y el fortalecimiento del diálogo social y el tripartismo.

El Decreto 1527 de 2024 emitió los lineamientos estratégicos de la *Política Pública de Trabajo Digno y Decente*, y estableció la obligación de formular un plan de acción. Esta disposición buscó promover la creación de empleos y la generación de ingresos dignos, la protección social, garantía de derechos fundamentales en el trabajo y la exhortación de los mecanismos de diálogo social tripartitos, estableciendo líneas de acción que, a través de la coordinación interinstitucional, permitan mejorar las condiciones de trabajo de la población

colombiana. Así mismo, el Decreto 1527 de 2024 ordenó la expedición de un plan de acción que articule la acción estatal y que permita la materialización de los lineamientos estratégicos consignados en dicha norma. **A pesar de que este decreto contribuyó a avanzar en la definición de lineamientos de política acordes con los compromisos nacionales e internacionales adquiridos sobre esta materia, sus disposiciones no se han reglamentado.**

2.1.2. Políticas para la transición justa

El cambio climático representa uno de los mayores desafíos globales contemporáneos, ya que genera impactos adversos en los sistemas económicos, sociales y ambientales. En este contexto, la transición justa emerge como una estrategia fundamental para sustituir modelos de producción con altos impactos ambientales por alternativas sostenibles, garantizando simultáneamente la protección del medio ambiente y el acceso a empleos dignos y de calidad. Esta estrategia se fundamenta en un modelo de desarrollo sostenible que busca un crecimiento económico inclusivo y equitativo, en consonancia con los ODS y los principios del trabajo decente (PTD).

Con el fin de avanzar en la sustitución del actual modelo de producción que tiene altos impactos ambientales, en la última década se han formulado políticas para promover la generación de nuevas fuentes de desarrollo sostenible. El Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*⁵, aprobado en 2018, desarrolló una agenda para promover nuevas fuentes de desarrollo sostenibles, a partir de la oferta de capital natural para la producción de bienes y servicios ambientales, de tal manera que se puedan atender las problemáticas sociales, ambientales y económicas. Este documento contiene 5 ejes estratégicos y 155 acciones, se ejecutará hasta 2030 y tiene por objeto impulsar la productividad y competitividad económica del país, al tiempo que se asegura el uso sostenible del capital natural y la inclusión social, de manera compatible con el clima. Dada la transición verde que se encuentra en curso, se vienen acelerando cambios en el mercado laboral que si no se atienden pueden resultar en una pérdida neta de los puestos de trabajo existentes. Por ello, este mismo Documento CONPES estableció **que los empleos verdes son “empleos dirigidos a reducir las presiones sobre el capital natural a través de su protección, conservación y aprovechamiento sostenible en todo proceso de producción de un bien o servicio, con justa remuneración, derechos de los trabajadores y protección social”** (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pág. 27).

Esta política, aunque avanzó en la incorporación de esta definición inicial de empleos verdes, no contempló una actualización periódica conforme avanza la transición

⁵ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>.

verde, no incluyó una definición sobre los empleos azules y ambientales, ni tampoco acciones de formación para el trabajo que acompañen estos empleos que surgirán.

La transición energética contempla como uno de sus pilares la diversificación de la matriz energética, que consiste en el reemplazo de fuentes de energía fósiles por energías renovables. Esta transición implicará la pérdida de puestos de trabajo en el sector minero-energético. En esta perspectiva, se aprobó en 2023 el Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*⁶, que busca diversificar el aparato productivo para reducir la dependencia de la minería. Esta política contiene 5 ejes estratégicos y 147 acciones, se ejecutará hasta 2034 e incluye un eje para aumentar la diversificación y sofisticación de la matriz productiva colombiana a través del fortalecimiento de las vocaciones productivas y de estándares de calidad. Con esto se busca reducir la dependencia del sector minero-energético y aumentar la oferta interna y exportable. **Sin embargo, no incluyó acciones para asegurar el trabajo articulado de los distintos sectores alrededor de la reconversión laboral en el mismo sector energético o en otros sectores que aseguren la transición justa de la fuerza laboral.**

En concordancia, el Ministerio de Minas y Energía expidió una Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible lideró el compromiso global sobre soluciones basadas en la naturaleza (SbN) en la XXVIII Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP28). La Hoja de Ruta comprende acciones para la gestión eficiente de los hidrocarburos⁷, la consolidación de los distritos mineros para la diversificación productiva en los lugares donde tiene lugar la minería de carbón, la reindustrialización apalancada en el aprovechamiento de la extracción de minerales estratégicos, la democratización en el acceso a la energía eléctrica, el aprovechamiento de los nuevos energéticos (hidrógeno, bioenergía y geotermia) para la descarbonización y la gestión de la demanda. La Hoja de Ruta se basa en cuatro ejes fundamentales: (i) la reindustrialización y diversificación productiva para la soberanía nacional; (ii) la acción climática y descarbonización para territorios sustentables; (iii) la democratización energética; y (iv) el apoyo al proceso de paz total y territorial con participación diferencial y enfoque de derechos humanos. Por otra parte, Colombia lidera el compromiso de SbN junto con Alemania. Esta herramienta consiste en 10 puntos para lograr una coalición internacional para aumentar las inversiones en medidas basadas en los ecosistemas que permitan frenar la deforestación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023).

⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4129.pdf>.

⁷ La gestión eficiente de los hidrocarburos incluye el aumento del factor de recobro, superación de contingencias, aprovechamiento de todos los activos productivos y eficiencia en la exploración.

Por su parte, los PTD de la OIT establecen que una transición justa debe basarse en el diálogo social, la protección social y el respeto a los derechos laborales, en un entorno donde las empresas sostenibles juegan un papel crucial en la creación de empleo de calidad. En uno de sus informes, la OIT (2015) subraya que el desarrollo sostenible debe abordar de manera integrada sus tres dimensiones: económica, social y ambiental.

A pesar de estos avances, persisten las dificultades de articulación y la insuficiencia de estrategias en relación con la transición justa de la fuerza laboral. La Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia y la Estrategia de SbN no incluyen estrategias ni acciones específicas para articular los esfuerzos de los diferentes ministerios en materia de transición justa de la fuerza laboral. Tampoco incluyen acciones para garantizar la protección de los trabajadores y crear nuevos empleos verdes que reduzcan el consumo de energía y de materias primas, limiten las emisiones de gases de efecto invernadero, minimicen los residuos y la contaminación, protejan y restauren los ecosistemas y, a su vez, aseguren ingresos sostenibles, acceso a la seguridad social y respeto por los derechos fundamentales del trabajo.

2.1.3. Políticas de cierre de brechas poblacionales y sectoriales

Políticas de cierre de brechas para la igualdad de género y las diversidades

De acuerdo con la OIT, el logro de la igualdad de género es una de las principales condiciones necesarias para eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala que el logro de la igualdad de género constituye una de las principales áreas de acción para eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación (OIT, 2023). En el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia reconoció la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, estableciendo la prohibición de todo tipo de discriminación contra la mujer. Este mandato se complementa con el artículo 53, que consagró la igualdad de oportunidades para los trabajadores y una protección especial a la mujer en el ámbito laboral.

En materia normativa, se han expedido leyes para promover la vinculación laboral de las mujeres. La Ley 1257 de 2008⁸ (artículo 23) reconoció beneficios tributarios para empleadores que ocupen trabajadoras mujeres víctimas de violencia comprobada como

⁸ Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

forma de proteger y dar estabilidad a las mismas. Por su parte, la Ley 2117 de 2021⁹ reforzó la igualdad de las mujeres en el acceso a oportunidades laborales y educativas, especialmente en sectores históricamente masculinizados, e incluyó medidas específicas para la vinculación de mujeres cabeza de hogar en sectores productivos bajo condiciones salariales equitativas.

En cuanto al trabajo del cuidado, la Ley 1413 de 2010¹⁰ abre la puerta a tratar a las personas que realizan labores de cuidado no remunerado, si bien no como trabajadores sujetos de derechos laborales, si como sujetos de política, susceptibles a la implementación de sistemas de cuidado y de medidas de corresponsabilidad. En ese sentido, la Sentencia C-400 de 2024¹¹ de la Corte Constitucional, declaró la existencia de una omisión legislativa a la Ley 2121 de 2021¹² que solo contempló la flexibilidad horaria para teletrabajadores con ciertas relaciones familiares, de primer grado, excluyendo otras situaciones asociadas al cuidado. **Esta sentencia reconoció el “derecho humano al cuidado” como un derecho fundamental** y precisó que el legislador tiene la obligación de proteger tanto a las personas cuidadoras como a quienes reciben el cuidado. Así las cosas, la mencionada sentencia condicionó la constitucionalidad de la norma sobre el trabajo remoto, extendiendo la flexibilidad horaria a todos los trabajadores que tengan responsabilidades de cuidado de menores de 14 años, personas con discapacidad o adultos mayores, sin limitarla a que existan relaciones de consanguinidad específicas. Esta situación incluye al derecho del cuidado en el campo del derecho laboral, dado que ordena los ajustes dentro de la organización del tiempo de trabajo en búsqueda de armonizar la vida laboral y el trabajo del cuidado.

Frente a la garantía de los derechos menstruales, la Sentencia T-398 de 2019¹³ fijó los siguientes criterios: la menstruación debe tratarse como un asunto de dignidad, salud y no discriminación, donde el Estado debe remover las barreras que impiden gestionar el ciclo menstrual con condiciones mínimas de salubridad. Además, la Circular Externa 002 de

⁹ Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

¹¹ Trabajo Remoto-Flexibilidad horaria para todos los trabajadores que tengan tareas de cuidado de menores de 14 años, personas en condición de discapacidad y adultos mayores.

¹² Por medio de la cual se crea el régimen de trabajo remoto y se establecen normas para promoverlo, regularlo y se dictan otras disposiciones

¹³ Higiene menstrual para mujeres habitantes de calle

2025¹⁴ del Departamento Administrativo de la Función Pública, instó a los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva a adoptar acciones para proteger los derechos menstruales de las mujeres y personas menstruantes, recomendando permitir el trabajo virtual hasta por 3 días al mes para las personas que requieran situaciones de salud asociadas al ciclo menstrual.

Por su parte, Colombia como país miembro de la OIT aprobó en 2019 el Convenio 190¹⁵ que representa el primer instrumento internacional que reconoce el derecho a espacios laborales libres de violencia y acoso, tanto para las mujeres como para la población LGBTQ+. Este convenio, junto con la Recomendación 206 de la OIT sobre violencia y acoso, emitida ese mismo año, estableció obligaciones y medidas específicas de prevención y protección frente a estas problemáticas, con énfasis en su impacto diferenciado sobre las mujeres.

En esta vía, el Documento CONPES 4080 *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres: Hacia el desarrollo sostenible del país*¹⁶, aprobado en 2022, incorporó acciones para aumentar el ingreso y la permanencia de las mujeres en el empleo. Este incluye un objetivo dirigido a aumentar las oportunidades de autonomía económica para las mujeres desde diversos ámbitos, con el propósito de eliminar las barreras aún existentes y dando continuidad a las políticas adelantadas con este propósito (objetivo 1). En esta perspectiva, su plan de acción y seguimiento contiene acciones para aumentar el ingreso y permanencia de las mujeres en el empleo, así como para promover la generación de ingresos a través de emprendimientos.

Sin desconocer estos avances, las mujeres no son un grupo poblacional homogéneo. **En este sentido, los documentos CONPES no han abordado las brechas particulares que afectan a grupos específicos de mujeres trabajadoras que se encuentran en mayor vulnerabilidad.** El Documento CONPES 4080, por ejemplo, si bien cuenta con 93 acciones formuladas, no incluyó dentro del desarrollo del objetivo 1 acciones específicas para grupos de mujeres que experimentan de manera agravada situaciones de discriminación y baja calidad en el empleo, como las trabajadoras domésticas, las mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas y aquellas vinculadas al trabajo de cuidado.

¹⁴ Implementación de acciones que promuevan la protección de los derechos menstruales de la mujer y personas menstruantes.

¹⁵ El Gobierno nacional presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley para ratificar el Convenio 190 de la OIT, de modo que constituya parte del bloque constitucional. Esta norma internacional es una guía orientadora para la toma de decisiones de política en tanto Colombia es miembro fundador de la OIT y lo aprobó en la Conferencia Internacional del Trabajo.

¹⁶ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4080.pdf>.

De igual manera, con el propósito de garantizar el goce efectivo de derechos y el acceso a una ciudadanía plena de todas las personas de la población LGBTQ+ en el país, en marzo de 2025 se emitió el Documento CONPES 4147 *Política Nacional para la Garantía de los Derechos de la Población LGBTQ+*¹⁷. Este se estructura en 4 ejes estratégicos: (i) la prevención y atención de las violencias y discriminaciones, fortaleciendo rutas institucionales y medidas de protección; (ii) garantía de derechos y acceso a bienes y servicios, promoviendo la inclusión en salud, educación, empleo y justicia; (iii) transformación cultural y social, mediante procesos pedagógicos, comunicativos y de participación que favorezcan la igualdad y la diversidad; y (iv) fortalecimiento institucional y territorial, asegurando coordinación interinstitucional, capacidades técnicas y sostenibilidad en la implementación de la política. Contiene 162 acciones y se ejecutará hasta 2035. **Si bien esta iniciativa se enfocó en prevenir la discriminación y el acoso en los entornos laborales contra la población LGBTQ+, no planteó acciones en materia de acceso al empleo.**

Políticas de cierre de brechas para la población joven

Con referencia a la población joven, se expidió en 2021 el Documento CONPES 4040 *Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para Fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud*¹⁸. Este definió como objetivo fortalecer el desarrollo integral de los jóvenes para lograr convertirlos en agentes de desarrollo político, social y económico del país. Para esto, se establecieron acciones dirigidas al fortalecimiento de las trayectorias de vida, con el fin de garantizar su acceso a la educación en todos los niveles y la generación de ingresos a partir del impulso al empleo formal, la educación financiera y al emprendimiento; así como acciones dirigidas a la eliminación de barreras de inclusión y equidad. Este documento contiene 3 ejes estratégicos y 146 acciones, y proyecta una implementación hasta el año 2030.

Además, la Ley 2294 de 2023, en su artículo 81, relacionado con el Sistema Nacional de Cualificaciones, contempló la formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia, y con atención en los jóvenes. Esta norma indica el deber de garantizar la igualdad a partir de la inclusión de varias poblaciones como los jóvenes, personas con identidades de género diversas y personas discapacitadas, transversalizada por la paridad de género en la formalización del empleo (artículo 82, párrafo 1°). **No obstante, la problemática del desempleo juvenil persiste y no se cuenta con acciones articuladas de parte del Gobierno nacional para favorecer su empleabilidad en sectores económicos específicos con potencial de generación de**

¹⁷ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4147.pdf>.

¹⁸ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>.

trabajos decentes, o estrategias con enfoque territorial en aquellos departamentos donde las tasas de desempleo juvenil son significativamente mayores al promedio nacional.

Políticas para el cierre de brechas de vendedores informales

Entre los grupos de trabajadores más vulnerables se encuentran los vendedores informales, para quienes la Corte Constitucional ha reconocido el derecho al trabajo en conexidad con el mínimo vital. La Corte Constitucional ha reconocido esta condición en múltiples decisiones, entre ellas en la Sentencia T-607 de 2017, en la cual se protegió el derecho al mínimo vital de los vendedores informales, al señalar que cualquier política de recuperación del espacio público debe ser proporcional, razonable e incluir alternativas de reubicación adecuadas. Así mismo, en la Sentencia T-243 de 2019, el Alto Tribunal reafirmó que esta población debe ser considerada como sujeto de especial protección constitucional, dadas sus condiciones estructurales de pobreza y precariedad económica.

En cumplimiento de esta sentencia se expidió la *Política Pública de Vendedores Informales* a través del Decreto 801 de 2022¹⁹. Esta política tiene como objetivo ampliar las capacidades y oportunidades de las y los vendedores informales para disminuir sus brechas de desigualdad, teniendo en cuenta, a su vez, la conciliación en cuanto a la garantía de los derechos del uso y goce del espacio público y del acceso al mínimo vital. Con el fin de poder alcanzar el objetivo, la política se compone de 3 ejes estratégicos: (i) reducción de la informalidad laboral, (ii) disminución de la conflictividad por el uso del espacio público y (iii) aumento del impacto de los programas sociales dirigidos a esta población; y de 36 líneas de acción que serán implementadas hasta el año 2031.

No obstante, la política se centra en la acción de los municipios y departamentos, y no ha logrado articular la acción del Gobierno nacional. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene la obligación de realizar seguimiento a la política pública de vendedores informales. En los informes que se realizan anualmente desde la Subdirección de Empleo y Seguridad Social se evidencia tanto la ausencia de articulación del Gobierno nacional en relación con la garantía del derecho al trabajo y los derechos laborales de los vendedores informales, como el desconocimiento de los entes territoriales de sus obligaciones derivadas del Decreto. Por ello, aún es necesario avanzar en el reconocimiento de los vendedores informales como actores del mundo del trabajo, así como en mecanismos de inclusión productiva, formalización progresiva y acceso efectivo a servicios y oportunidades que promuevan el trabajo digno y decente.

¹⁹ Por el cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo 1072 de 2015, y se adopta la Política Pública de los Vendedores Informales.

Políticas de cierre de brechas para las poblaciones étnicas

En relación con los pueblos étnicos, en 1984, con el Documento CONPES 2087 *Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas*²⁰, se lanzó una iniciativa estatal destinada a promover el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, con el propósito de impulsar la planificación del desarrollo nacional con apoyo técnico internacional. Posteriormente, el Convenio 169 de 1989 de la OIT, que es parte del bloque de constitucionalidad²¹, estableció la obligación de los Estados miembros de avanzar en el respeto y protección de los derechos laborales de los pueblos indígenas y tribales. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT dispone directrices para proteger a las personas trabajadoras con pertenencia étnica mediante políticas públicas orientadas al acceso a tierras, contratación y condiciones de empleo, formación profesional y artesanal, seguridad social, salud, educación, medios de comunicación y cooperación institucional. El artículo 20 del Convenio estipula que los Estados deben adoptar, en consulta con los pueblos interesados, medidas especiales que aseguren una protección eficaz en materia de contratación, condiciones de empleo y garantías de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, así como mecanismos de prevención frente al hostigamiento sexual.

Así mismo, el Documento CONPES 2773 *Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia 1995–1998*²², aprobado en 1995, se centró en fortalecer la autonomía étnica y cultural. Su enfoque incluyó aspectos como el etnodesarrollo sostenible, el respeto por la identidad cultural, la protección de sus medios de vida y el reconocimiento de sus derechos territoriales y de autogobierno. Por último, el Documento CONPES 3944 *Estrategia para el Desarrollo Integral del Departamento de La Guajira y sus Pueblos Indígenas*²³, desarrollado entre 2018 y 2022, trazó como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y las condiciones sociales, económicas, institucionales y ambientales de La Guajira, con énfasis en las comunidades indígenas y la población rural, y la garantía de los derechos de la niñez. **Sin embargo, ninguno de estos documentos incorporó de manera específica lineamientos relacionados con el empleo o el trabajo decente.**

Si bien se han expedido algunos documentos CONPES que abordan el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas, se carece de un marco integrado de acción que permita superar las brechas que enfrentan en el mercado laboral, en respeto y observancia del Convenio 169 de la OIT.

²⁰ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2087.pdf>.

²¹ Ver Sentencia C-461 de 2008.

²² Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2773.pdf>.

²³ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3944.pdf>.

Políticas de cierre de brechas para la población víctima del conflicto armado

Finalmente, en lo que concierne a la población víctima del conflicto armado, el Ministerio del Trabajo tiene la responsabilidad de formular, dirigir y evaluar la política de generación de empleo y mejora de la empleabilidad. En el marco de esta función y en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011²⁴ (artículo 66), ajustada mediante la Ley 2421 de 2024²⁵, el Ministerio del Trabajo cuenta con competencias específicas en materia de atención a víctimas del conflicto armado. Estas competencias incluyen la implementación de acciones en procesos de retorno, reubicación e integración local de personas desplazadas forzadamente, así como el diseño y ejecución de estrategias de formación para el trabajo y empleabilidad como medidas de reparación individual. Adicionalmente, en el marco de la Resolución 3143 de 2018²⁶, el Ministerio del Trabajo participa en el *Programa de Reparación Colectiva* mediante la promoción de medidas de restitución de capacidades productivas para sujetos de reparación colectiva, lo que consolida su papel en la dimensión laboral de la política de reparación integral y de construcción de paz.

Así también, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) tiene la obligación de brindar a las víctimas capacitación para el empleo y el emprendimiento. En este sentido, el Decreto 1084 de 2015²⁷ (artículo 2.2.4.3) asigna al Ministerio del Trabajo, en coordinación con el SENA, la responsabilidad de diseñar e implementar programas de formación orientados a mejorar las competencias laborales de las víctimas y prepararlas para enfrentar los desafíos del mercado laboral en condiciones de competitividad. Estas acciones se inscriben en el marco de las medidas de reparación integral previstas en la Ley 1448 de 2011 y responden a la necesidad de garantizar oportunidades efectivas de inserción laboral y generación de ingresos para las personas afectadas por el conflicto, contribuyendo así a su integración socioeconómica sostenible. **A pesar de estos esfuerzos, persiste entre las víctimas brechas de acceso a empleos formales y de calidad, lo que indica que las acciones implementadas hasta la fecha son insuficientes para asegurarles condiciones de reparación y no repetición.**

En resumen, el país ha avanzado en términos normativos y de políticas públicas en incorporar enfoques de cierre de brechas poblacionales, sin embargo, aún son

²⁴ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre reparación a las víctimas del conflicto armado interno.

²⁶ Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

²⁷ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

insuficientes para asegurar la superación de las brechas en el mercado laboral. Persiste la insuficiencia de estrategias para asegurar el cierre de las brechas en el mercado laboral de poblaciones específicas, que, dentro de los grupos poblacionales, exponen mayores situaciones de vulnerabilidad. De igual forma, los esfuerzos en materia de políticas públicas de articulación con empresas y en ramas específicas de la actividad económica aún son incompletos para promover el acceso de estas poblaciones a puestos de trabajo formales, y con respeto y observancia de sus derechos laborales.

2.1.4. Políticas de extensión de la protección social

La seguridad social es fundamental para garantizar condiciones adecuadas de trabajo decente, en tanto brinda protección ante las contingencias que pueden enfrentar las personas durante todo el ciclo de vida y que tienen el potencial de afectar su capacidad de trabajar. Por ello, el derecho a la seguridad social está reconocido ampliamente en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia, como el Pidesc, que se aprobó por medio de la Ley 74 de 1968²⁸. Este en su artículo 9 reconoció el derecho universal de toda persona a la seguridad social. Así también, el Protocolo de San Salvador (artículo 9) reconoció el derecho humano a la protección contra las consecuencias de la vejez, las incapacidades físicas o mentales para obtener medios para llevar una vida digna, y el derecho de trabajadores y trabajadoras a la seguridad social que cubra atención médica, subsidio o jubilación en casos de accidentes y enfermedades profesionales.

Los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de 1991 se refieren a la seguridad social y la protección de las personas en caso de vejez, discapacidad o enfermedad. El artículo 48 de la Constitución Política declaró que la seguridad social es un servicio público obligatorio que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, lo cual subraya la importancia de extender la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores, especialmente a aquellos en situación de informalidad, asegurando su acceso a pensiones, salud y protección frente a riesgos laborales. El artículo 49 determinó que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y que este debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

²⁸ Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último", aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

Las disposiciones en materia de seguridad social están desarrolladas en la Ley 100 de 1993²⁹, que fue modificada por la reforma pensional (Ley 2381 de 2024³⁰). En desarrollo de la Constitución Política Nacional (artículo 48), se expidió la Ley 100 de 1993 con el fin de organizar el Sistema Integral de Seguridad Social (SISS). Esta norma contiene disposiciones en materia de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios.

En relación con la protección de los trabajadores ante los riesgos laborales y protección al cesante, se ha avanzado en términos normativos en habilitar la afiliación de personas con relaciones civiles y de forma voluntaria. El Decreto 723 de 2013³¹ estableció las reglas para llevar a cabo la afiliación, cobertura y el pago de aportes en el Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL) de las personas vinculadas a través de contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo. A su vez, la Ley 1636 de 2013³², **creó el “Mecanismo de Protección al Cesante” donde se ordenó la articulación de las políticas** activas y pasivas que mitiguen los efectos del desempleo y faciliten la reinserción laboral en condiciones de dignidad, permanencia y formalización, esta ley fue modificada por la Ley 2069 de 2020³³, ajustando el alcance del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo (FOSFEC) como fuente de beneficios para cesantes y de apoyo a las Mypimes afiliadas. Esta ley fue reglamentada por los decretos 722³⁴ y 2852³⁵ de 2013. Además, el Decreto 135 de 2014³⁶ desarrolló el esquema de ahorro voluntario de cesantías para trabajadores dependientes e independientes del sector privado y público, y estableció el beneficio monetario proporcional que reciben los trabajadores que ahorren parte o la totalidad de sus cesantías para el Mecanismo de Protección al Cesante.

²⁹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

³⁰ Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

³¹ Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones.

³² Por medio del cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

³³ Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

³⁴ Por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se Reglamenta la actividad de intermediación laboral.

³⁵ Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.

³⁶ Por el cual se desarrolla el esquema de ahorro de cesantías, se establece el beneficio económico proporcional al ahorro en el Mecanismo de Protección al Cesante y se dictan otras disposiciones.

El Gobierno nacional estableció recientemente las prioridades en materia de seguridad y protección social a través del PND 2022-2026. Este estableció que el sistema de protección social es un pilar fundamental de la dignidad humana, que debe ser adaptativo para responder ante los choques, y, también, que articulará tanto el sistema de seguridad social como los programas para la superación de la pobreza. De igual forma dicta que se integren el sistema de transferencias y el programa *Renta Ciudadana*; la estrategia de acompañamiento a hogares en extrema pobreza; la protección económica a la vejez y envejecimiento saludable; el esquema de protección al desempleo; la seguridad social para la economía popular y comunitaria; el Sistema Nacional de Igualdad y Equidad; y el Registro Social de Hogares (RSH).

En lo que refiere a la protección social, el Gobierno nacional avanzó en la articulación de los programas de transferencias monetarias. Por medio del Decreto 1960 de 2023³⁷, se modificaron los antiguos programas de *Jóvenes en Acción* y *Familias en Acción*, y se integraron al Sistema de Transferencias *Renta Ciudadana*, con el objetivo de potenciar la seguridad humana y las oportunidades de bienestar de la población más pobre y vulnerable. Estos programas, de acuerdo con las disposiciones del Gobierno nacional, han quedado en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

Así mismo, la Ley 100 de 1993 fue parcialmente modificada por la Ley 2381 de 2024 en lo relacionado con pensiones. En aras de avanzar en términos de cobertura y calidad de las prestaciones en la vejez, se estableció que el sistema pensional estaría conformado por tres pilares: solidario, semicontributivo y contributivo. Esta reforma es novedosa en tanto incorpora un enfoque poblacional que se refleja en las disposiciones de reconocimiento de semanas de cotización por cada hijo nacido, y un trato diferencial a los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, y campesinas. La Ley 2381 de 2024 ha sido parcialmente reglamentada por el Decreto 514 de 2025³⁸.

A pesar de los avances en materia normativa, existen dificultades de diseño del SISS que limitan la protección que debe brindarse a la población más vulnerable. La reforma pensional (Ley 2381 de 2024) constituye un hito histórico en materia de ampliación de la protección económica a las personas durante la vejez, al incorporar un pilar solidario que beneficiará a la población adulta mayor en condición de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. **No obstante, otros componentes del sistema de seguridad social, como el sistema de riesgos laborales y la protección ante el desempleo, están expresamente**

³⁷ Por medio del cual se modifican los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se incorporan las transferencias monetarias al Sistema de Transferencias creado por la Ley 2294 de 2023.

³⁸ Por el cual se reglamenta y compilan las normas del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, contemplado en la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones

ligados con la existencia de un contrato laboral o de prestación de servicios. Significa entonces que restan esfuerzos para lograr materializar el compromiso establecido en el documento de bases del PND 2022-2026 por el cual se debe extender la protección ante el desempleo y los riesgos laborales a los trabajadores informales y de la economía popular.

2.1.5. Políticas relacionadas con los derechos fundamentales del trabajo

Políticas asociadas a la garantía de los derechos de las y los trabajadores

Los derechos fundamentales del trabajo están definidos en la Declaración de 1998 de la OIT. Colombia participó como país miembro de la OIT en la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1998) en la cual se adoptó la Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo. En dicha declaración se reafirmó que los Estados miembros que hagan parte de la OIT deben comprometerse con proteger los derechos fundamentales del trabajo, a saber: (i) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (ii) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (iii) la abolición efectiva del trabajo infantil; (iv) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y v) un entorno de trabajo seguro y saludable.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 53, definió los principios mínimos fundamentales que deben regir las relaciones laborales. Estos principios incluyen la igualdad de oportunidades, la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, la estabilidad en el empleo, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, la facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles, la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales y la garantía de la seguridad social.

Los derechos fundamentales a la libertad de asociación y negociación colectiva se encuentran igualmente relacionados en la Constitución Política. En los artículos 38 y 39 se consagró el derecho a la libertad de asociación, que permite a los trabajadores organizarse para defender sus derechos y mejorar sus condiciones laborales. El artículo 55 estableció el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores; así mismo, promovió la concertación laboral entre empleadores y trabajadores y dispuso que las diferencias entre las partes sean resueltas a través del diálogo social y la negociación colectiva.

Políticas asociadas a la superación y erradicación del trabajo infantil

El compromiso del Gobierno nacional con la abolición efectiva del trabajo infantil se encuentra consignada en la *Línea de Política Pública para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección Integral al Adolescente Trabajador 2017–2027*. Esta se constituye en la hoja de ruta nacional para articular acciones de Estado, familia, empresa, sindicatos y sociedad en torno a la prevención, protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes en riesgo o situación de trabajo infantil. Este marco se sustenta en instrumentos internacionales como los Convenios 138 y 182 de la OIT, la Convención sobre los Derechos del Niño, y en normas nacionales como la Constitución Política (artículos 1, 5, 13 y 44), el Código Sustantivo del Trabajo (Decreto 2363 de 1950³⁹, artículos 171 y 424), la Resolución 4448 de 2005⁴⁰ del Ministerio de la Protección Social sobre trabajos prohibidos y el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006⁴¹).

Su implementación se lidera desde el Ministerio del Trabajo y el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil, con apoyo del DNP a través de la Subdirección de Empleo y Seguridad Social, en coherencia con el ODS 8.7, que plantea eliminar el trabajo infantil en todas sus formas para 2025. Como herramienta innovadora, el país ha adoptado el Modelo de Identificación del Riesgo de Trabajo Infantil, desarrollado junto con la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que permite focalizar territorios y poblaciones en mayor riesgo, identificar factores asociados y diseñar respuestas multisectoriales orientadas a interrumpir la trayectoria del trabajo infantil y promover su erradicación sostenida.

Políticas para la garantía de la seguridad y salud en el trabajo

Igualmente, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo se sustenta en la Constitución Política, en compromisos internacionales y en un sólido marco normativo orientado a garantizar condiciones laborales dignas. Entre las disposiciones más relevantes se encuentran la Ley 9 de 1979⁴² y Ley 1562 de 2012⁴³, que obligaron a las empresas a implementar programas de prevención y el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST); el Decreto 1072 de 2015⁴⁴, que consolidó la normativa laboral; y la

³⁹ Código Sustantivo del Trabajo.

⁴⁰ por la cual se desarrolla la facultad contenida en el numeral 23 del artículo 245 del Decreto 2737 de 1989 o Código del Menor.

⁴¹ Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

⁴² Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

⁴³ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

⁴⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

Resolución 0312 de 2019⁴⁵ del Ministerio del Trabajo, que fijó estándares mínimos según el tamaño y nivel de riesgo de las empresas. A ello se suman normas técnicas y estándares internacionales como la ISO 45001 que fortalecen la cultura de prevención.

Políticas sobre la inspección, vigilancia y control (IVC) en el mundo del trabajo

Ahora bien, hacen parte del bloque de constitucionalidad los convenios sobre inspección del trabajo, ya que esta es la vía para proteger y asegurar el respeto de los derechos fundamentales del trabajo. Colombia ha ratificado el Convenio 81 sobre la inspección del trabajo (industria y comercio) (Ley 23 de 1967⁴⁶ y Decreto 1275 de 1997⁴⁷) y el Convenio 129 sobre la inspección del trabajo en la agricultura (Ley 47 de 1975⁴⁸), que son normas internacionales que comprometen al Estado en mantener un sistema de inspección laboral que vele por el cumplimiento de las disposiciones sobre condiciones del trabajo, asegure la protección de los de trabajadores en el ejercicio de sus derechos, facilite a empleadores información técnica para cumplir con los derechos, y ponga en conocimiento de autoridades el incumplimiento.

Finalmente, la reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia (Ley 2466 de 2025⁴⁹) consolidó la normatividad sobre los derechos de los trabajadores e incorporó normas para poblaciones específicas. Esta reforma reforzó aspectos de la normatividad relacionados con la estabilidad laboral, los factores de evaluación objetiva del trabajo, la jornada máxima legal, el trabajo suplementario, entre otras. Además, incorporó normas específicas para la protección de trabajadoras domésticas, deportistas, trabajadores de plataformas digitales de reparto, trabajadoras rurales, periodistas, comunicadores sociales y afines. Esta reforma constituye un gran avance en la consolidación de la normatividad vigente para la protección y el respeto de los derechos laborales.

A pesar de los avances normativos, no se evidencia la existencia de estrategias, directrices y acciones suficientes que articulen la acción gubernamental para asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente. Los derechos fundamentales del trabajo no han

⁴⁵ Por la cual se definen los Estándares Mínimos del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo SG-SST.

⁴⁶ Por la cual se aprueban varios Convenios Internacionales del Trabajo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en las Reuniones 14^a (1930), 23^a (1937), 30^a (1947), 40^a (1957) y 45^a (1961).

⁴⁷ Por el cual se promulga el "Convenio 81 relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio", adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 11 de junio de 1947.

⁴⁸ Por el cual se aprueba el Convenio Internacional del Trabajo, relativo a la inspección del trabajo de la agricultura, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 1969).

⁴⁹ Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

sido objeto de tratamiento del Gobierno nacional en su conjunto, por lo que persisten los incumplimientos de la normatividad vigente. **Además, resta por incorporar enfoques específicos en la acción gubernamental para grupos de trabajadores en mayores niveles de vulnerabilidad y ramas de la actividad económica donde los trabajadores se encuentran en mayor riesgo de incumplimiento de sus derechos.** De igual manera, ha sido una constante la falta de enfoques poblacionales específicos en el sistema de seguridad social, lo que impide brindar una protección efectiva y adecuada a aquellas poblaciones que por sus particularidades requieren una atención diferencial.

2.1.6. Políticas de promoción de diálogo social y tripartismo

En Colombia, el diálogo social cuenta con un marco normativo fundamentado en normas y convenios internacionales. Este marco incluye la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, que promovieron la libertad sindical y la negociación colectiva, así como la Constitución Política (artículo 39), que protegió el derecho de asociación sindical. En esta misma perspectiva, el artículo 56 estableció el derecho a la huelga y señaló que se crearía una comisión permanente integrada por el Gobierno nacional, por representantes de los empleadores y de los trabajadores. Esta comisión tendría por objetivo fomentar las buenas relaciones laborales, contribuir a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertar las políticas salariales y laborales.

La Comisión fue reglamentada en composición y funcionamiento por la Ley 278 de 1996⁵⁰, por la cual se denomina Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales (CPCPSL), y se estableció como principal instancia para el diálogo social tripartito en el país. Entre las funciones legales establecidas por dicha norma, en el artículo 2 se regularon el fomento de las buenas relaciones laborales; la contribución a la solución de los conflictos sociolaborales; a partir de la concertación, la definición de la política salarial, laboral y el salario mínimo; la revisión de las políticas adoptadas y los ajustes pertinentes a las mismas; la definición de estrategias de desarrollo para los trabajadores de la economía solidaria; definir su reglamento y el de las subcomisiones departamentales; entre otras.

La misma norma habilitó la creación de subcomisiones departamentales con el propósito de promover el diálogo social en los territorios. Estas tienen dentro de sus objetivos: (i) fomentar las buenas relaciones laborales dentro de su departamento; (ii) contribuir a la solución de los conflictos colectivos; (iii) fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto

⁵⁰ Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.

haya fijado la comisión nacional sobre estos asuntos: bienestar de los trabajadores, adopción de nuevas formas de capacitación laboral, creación de empleo, mejoramiento de la producción y la productividad, redistribución equitativa del ingreso, reconversión industrial y recalificación laboral, participación de los trabajadores en la gestión de las empresas, universalización de la seguridad social, garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales; y (iv) definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria.

Posteriormente, se expidió la Ley 1496 de 2011⁵¹. Esta norma modificó el Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo en el artículo 7, que, a trabajo de igual valor, salario igual. Por ello, no pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

A pesar de los avances normativos, se evidencian debilidades de los mecanismos de diálogo social existentes derivados de dichas normas. En Colombia, además de la normatividad general vigente para la superación de la discriminación en el mundo del trabajo, no se cuenta con herramientas de articulación de la acción gubernamental para promover la superación de la discriminación de la que son víctimas las organizaciones sindicales, que es una de las condiciones que limita la efectividad del diálogo social. De igual forma, no se cuenta con acciones suficientes para promover el cumplimiento de la normatividad, por lo que aún son débiles los mecanismos de diálogo social tripartita en el nivel nacional y territorial.

2.2. Justificación

El PND 2022-2026 establece la promoción del trabajo digno y decente como una de las prioridades del Gobierno nacional. Este dispone que

Una de las condiciones para las transformaciones del aparato productivo es lograr garantías de trabajo decente en donde los trabajadores puedan acceder a empleo e ingresos dignos, con seguridad en el lugar de trabajo y la protección social, y con entornos laborales en los cuales se propicie el diálogo y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores (Departamento Nacional de Planeación, 2023, pág. 132)

Esto en concordancia con la adherencia del país al compromiso global de los ODS, en particular del ODS 8, que promueve el crecimiento económico sostenido, el empleo pleno y productivo, y condiciones laborales justas para todos y todas.

⁵¹ Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

En este contexto, se han identificado cinco razones por las cuales es indispensable la expedición de una política pública de promoción del trabajo digno y decente. La primera se relaciona con la necesidad de articular la acción gubernamental para asegurar la coherencia con los avances normativos internacionales y afrontar las transiciones. El desarrollo progresivo del marco internacional de derechos laborales, incluyendo los convenios y recomendaciones de la OIT y los estándares interamericanos del derecho al trabajo, establece parámetros que deben orientar la acción estatal. En este sentido, es imperativo que las políticas públicas se alineen con dichas normas y recomendaciones, incorporando las observaciones de los órganos de control internacional y garantizando la adaptación de las estrategias nacionales a los retos contemporáneos. Entre estos desafíos se destacan la expansión del uso de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, los procesos de automatización, descarbonización y la transición energética justa. La respuesta institucional a estos fenómenos debe traducirse en políticas inclusivas, actualizadas y articuladas, que aseguren condiciones laborales justas, seguras y sostenibles para toda la población trabajadora.

En segundo lugar, a pesar de que fue expedido el Decreto 1527 de 2024 por medio del cual se adopta la *Política Pública de Trabajo Digno y Decente*, no se concretan acciones específicas para cada uno de los sectores, lo que limita su eficacia y dificulta su seguimiento. El Decreto 1527 de 2024 contiene líneas generales estratégicas de acción para la generación de empleos, formalización laboral y empresarial, promoción de la protección y seguridad social, y promoción de los derechos fundamentales del trabajo, constituyendo en esencia una visión de largo plazo de carácter sectorial. No obstante, esta disposición no se acompaña de indicadores específicos en términos de impactos sobre la estructura del mercado laboral, y al no ser producto de un proceso de concertación no se concretan acciones para el sector trabajo y los demás sectores administrativos con competencia para el logro del trabajo decente y sus cuatro objetivos estratégicos. Tampoco aborda las problemáticas particulares de los grupos poblacionales históricamente vulnerados que se encuentran mayormente en la economía informal, ni integra perspectivas o análisis territoriales, y en materia de seguimiento determina que sea la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio del Trabajo la que haga el seguimiento a metas, indicadores y resultados de la política que no están definidos en el decreto. Por tanto, se requiere un documento CONPES de política pública que permita concretar las problemáticas específicas que se abordarán, acciones e indicadores relacionados y mecanismos de seguimiento de esta acción intersectorial.

En tercer lugar, la formulación de este Documento CONPES sobre trabajo digno y decente resulta fundamental para anticipar y responder a los desafíos que impone el

futuro del trabajo sobre las políticas públicas nacionales. En este sentido, la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo (integrada por 27 expertos internacionales, académicos, representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores, entidades de la Organización de las Naciones Unidas [ONU] y organizaciones no gubernamentales) desarrolló una investigación que sirvió de base para la Declaración del Centenario de la OIT. Este informe identifica problemáticas críticas que configuran el panorama laboral global: altos niveles de desempleo, persistencia de la informalidad, generación de empleos con bajos ingresos, exceso de horas laborales, presencia de formas modernas de esclavitud, incremento de accidentes de trabajo, deterioro de la salud mental laboral, desacople entre el crecimiento de la productividad y el de los salarios, brechas salariales por género, aumento de la desigualdad salarial y exclusión de grupos poblacionales del mercado laboral (OIT, 2019). Frente a este contexto, el Documento CONPES *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente* se proyecta como un instrumento estratégico del Gobierno nacional para construir condiciones adecuadas que favorezcan la generación de empleo e ingresos sostenibles, así como la creación de trabajos de calidad que mejoren la vida de los trabajadores y sus familias en un entorno laboral cambiante y globalizado.

En cuarto lugar, Colombia no cuenta con una política pública integral que reconozca las demandas diferenciales de las y los trabajadores y que garantice, de manera efectiva, el acceso a un trabajo digno y decente. Si bien el Gobierno nacional ha avanzado de manera decidida en la aprobación de la reforma laboral y la reforma pensional por el Congreso de la República, persiste la necesidad de consolidar estos avances mediante la formulación e implementación de una política pública estructurada, con visión de corto, mediano y largo plazo. Esta política debe asumir el compromiso del Gobierno nacional frente a la promoción del trabajo decente, incorporando un enfoque que atienda de forma prioritaria las desigualdades territoriales, de género y poblacionales que limitan el ejercicio pleno del derecho al trabajo.

Finalmente, Colombia debe avanzar en una política pública orientada por el principio de respeto a las organizaciones sindicales y la promoción del diálogo social. A pesar de la adhesión de Colombia a la OIT desde su fundación, lo que implica que como Estado miembro se compromete a respetar y promover el respeto por la libertad de asociación, así como a generar condiciones adecuadas para el diálogo social, especialmente, el tripartito, persisten en el país debilidades de los actuales mecanismos de diálogo social, así como la estigmatización de las organizaciones sindicales. Por ello, se requiere un documento CONPES que articule de manera decidida la acción gubernamental para promover el diálogo social, la resolución adecuada de los conflictos sociolaborales y la superación de la estigmatización y discriminación de las organizaciones sindicales, que bien

merece la pena mencionar, ha llevado a que Colombia sea uno de los cinco países más peligrosos para ejercer el sindicalismo, de acuerdo con la Confederación Sindical Internacional (ITUC, CSI & IGB, 2025).

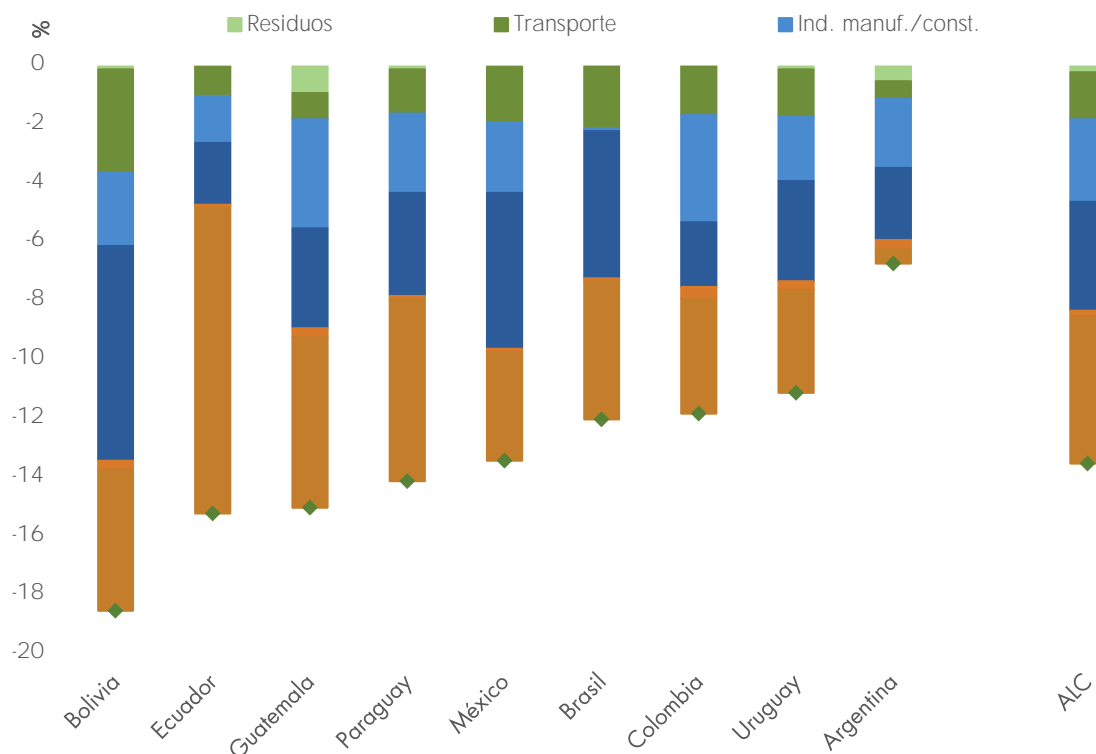
3. DIAGNÓSTICO

En Colombia existen condiciones insuficientes para la materialización del trabajo digno y decente, a pesar de la mejora en algunos de los indicadores del mercado laboral y los esfuerzos del Gobierno nacional en la materia. El Gobierno nacional ha avanzado de manera decidida en materia laboral con la aprobación de la Ley 2381 de 2024, por la cual se reformó el sistema pensional, y la Ley 2466 de 2025 de reforma laboral. Así mismo, el país registra avances en los principales indicadores del mercado de trabajo en comparación con años anteriores⁵². Sin embargo, aún persisten situaciones que limitan la promoción de trabajos dignos y decentes, tales como la potencial pérdida de puestos de trabajo que se prevé por la transición hacia una economía descarbonizada y digital, la existencia de trabajo precario especialmente marcada entre los trabajadores ubicados en el sector informal, las limitaciones en la vigilancia y control sobre las empresas y unidades económicas, y la ineficacia del diálogo social para la resolución de los conflictos laborales.

En relación con la potencial pérdida de puestos de trabajo que se prevé por la transición hacia una economía descarbonizada, se calcula que en escenarios de impacto medio y bajo para América Latina y el Caribe la pérdida sería de 10,1% y de 6,9%, respectivamente, siempre que se tomen medidas de política pública. Esta pérdida sería especialmente marcada en los sectores de agricultura e industria manufacturera con un 37% y 30%, respectivamente (OCDE et al., 2022). Se estima que se destruirían además 7,5 millones de puestos de trabajo en el sector de la electricidad de origen fósil y la producción de alimentos de origen animal. En el sector de la extracción de combustibles fósiles se perderían más de 520.000 empleos (OCDE et al., 2022).

⁵² De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2022, la Tasa Global de Participación (TGP) fue de 63,62%, y para el 2024 registró una mejoría ubicándose en 63,9%. La Tasa de ocupación (TO) fue de 56,4% en 2022, y para el 2024 registró un incremento ubicándose en 57,4%. La TD fue de 11,2% en 2022, y para el 2024 registró una disminución ubicándose en 10,1%.

Gráfico 1. Pérdida de puestos de trabajo en sectores marrones en un escenario de alto impacto en América Latina y el Caribe^(a)



Fuente: OCDE et al. (2022).

Nota: ^(a) "Los países de ALC incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Uruguay. Los datos hacen referencia a un promedio no ponderado con respecto a las previsiones de los países. Los sectores marrones se definen según la definición de la herramienta CAIT (<https://datasets.wri.org/dataset/cait-country>). El escenario de referencia asume que, en cada sector marrón, las emisiones de GEI, el valor añadido y el empleo seguirán la misma dinámica que en los últimos diez años. Los escenarios contrafactuales se definen en función del impacto de una política verde, cuyo objetivo es reducir el total de las emisiones netas de GEI en un 50% para el año 2030, en comparación con los niveles de 2020, en cada sector marrón. El escenario de alto impacto asume que el valor añadido en cada sector marrón disminuirá 5 puntos porcentuales al año, ajustándose al nuevo equilibrio. La PTF aumentará 1 punto porcentual debido a los menores daños climáticos y al cambio inducido por las nuevas tecnologías. La variación del empleo se prevé utilizando la elasticidad estimada a corto plazo con respecto al valor añadido, mediante un modelo dinámico de panel, definido por cada sector y país, en los últimos diez años. En el caso de Brasil, Colombia, Ecuador y Paraguay, no se pudo identificar el sector de los residuos debido a la falta de datos desagregados sobre el valor añadido o el empleo por sector" (OCDE et al., 2022, pág. 163).

La existencia de trabajo precario, especialmente marcada entre los trabajadores ubicados en el sector informal, se evidencia en un porcentaje de trabajadores ocupados no afiliados al SISS de 41,4%, que implica para estas personas la completa desprotección

económica en caso de sufrir alguna contingencia que les afecte su capacidad de trabajar y el consecuente aumento de la dependencia de las transferencias del Gobierno nacional.

La falta de vigilancia y control sobre las empresas y unidades económicas tiene uno de sus más marcados reflejos en la incidencia de problemas justiciables derivados de la violación de los derechos laborales que no se lograron prevenir y evitar a tiempo. Se sabe que las personas económicamente activas, comprendida por aquellas personas que la última semana trabajaron o buscaron trabajo, tienen una incidencia de problemas justiciables superior en 3,31 puntos porcentuales (p.p.) en comparación a las personas que no trabajaron para ese mismo periodo (DNP, 2024). Sumado a lo anterior, en el primer cuatrimestre de 2024 se presentaron en promedio 1.238 accidentes laborales por día, con una tasa de 1,42 accidentes por cada 100 trabajadores, una tasa de enfermedades de origen laboral de 27,96 por cada 100.000 trabajadores, y alrededor de 6 muertes por semana, siendo mayor en el sector de extracción de minas y canteras con 14,79 muertes por cada 100.000 trabajadores, superando 17 veces la tasa nacional (Consejo Colombiano de Seguridad, 2024a).

Finalmente, la inoperancia del diálogo social para la resolución de los conflictos laborales tiene su expresión más extrema en la violación a la libertad sindical. De acuerdo con el Índice Global de Derechos de la Confederación Sindical Internacional (CSI, 2025), 22 sindicalistas y trabajadores fueron asesinados o murieron como consecuencia de la violencia en seis países: Bangladesh, Colombia, Filipinas, Guatemala, Honduras y Corea del Sur. De estos casos, Colombia registró el mayor número de homicidios, con 11 asesinatos ocurridos entre 2023 y 2024. Esta cifra se suma a los 15.481 hechos de violencia contra sindicalistas documentados entre 1971 y 2022, según la Comisión de la Verdad (2022).

Lo anterior es causado por cinco situaciones, que son, a su vez, los ejes problemáticos de este diagnóstico: (i) Baja capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo en el marco de la transición energética y digital; (ii) persistencia de brechas de acceso a trabajos decentes que afectan de manera desproporcionada a poblaciones históricamente excluidas, como vendedores(as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGBTIQ+, víctimas del conflicto armado y personas de grupos étnicos; (iii) limitada capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral vigente en relación con los derechos fundamentales del trabajo y su monitoreo efectivo; (iv) fragmentación institucional del sistema de protección social que limita el acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte; e (v) ineficacia del diálogo social para la resolución de conflictos laborales al interior de las

empresas y la definición de políticas económicas y sociales que impliquen a los trabajadores en el nivel nacional y local.

3.1. Baja capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo en el marco de la transición energética y digital

Existe baja capacidad de los sectores público y privado para asegurar la transición justa de la fuerza laboral durante la transición hacia una economía descarbonizada y respetuosa con el medio ambiente. Si bien este proceso de transformación de la economía implica posibilidades para la creación de nuevos empleos, esta baja capacidad se expresa fundamentalmente en el limitado número de puestos de trabajo creados a partir de los empleos verdes y la transición digital, y en las pérdidas de empleo ya materializadas en el caso de cierre de minas por la devolución de títulos mineros.

La ausencia de una planificación adecuada para la transición justa de la fuerza laboral tiene impactos notables en la vida de los trabajadores más vulnerables, sobre todo cuando los empleos generados no son ocupados por las mismas personas que laboraban en las actividades económicas que finalizaron. Como se enuncia en el Documento CONPES 4129 *Política Nacional de Reindustrialización*, a nivel mundial la proyección para el año 2050 es que debido a la transición energética se tendrá una ganancia de 200 millones de nuevos empleos, mientras que se perderán a su vez 185 millones de empleos directos e indirectos (DNP, 2023). De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la OIT, se estima que en América Latina existen las condiciones para crear 22,5 millones de puestos de trabajo al 2030, y aportar así a la descarbonización de los sectores de la agricultura, silvicultura, energías renovables, construcción y manufactura, lo que representa un potencial de aumento neto de 15 millones de empleos verdes, un 4% del empleo total en la región (Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo, 2020).

En Colombia, la transición energética ya evidencia las consecuencias de la baja capacidad de los sectores público y privado para asegurar la transición justa de la fuerza laboral. Un ejemplo de esto se evidenció con el cierre de las minas de carbón de Prodeco-Glencore en el Magdalena y Cesar como el caso más representativo. Este caso tuvo lugar en el 2021 con el anuncio de la empresa de devolver los títulos mineros y abandonar las operaciones en el país por la caída en el precio internacional del carbón térmico, lo que representó entre otras cosas la pérdida de aproximadamente 7.500 empleos directos e indirectos sin garantías para los trabajadores; además, la salida de la empresa del país también representó una pérdida de aproximadamente 300.000 millones de pesos en regalías para la Nación (Alzate, 2026). Esto activó a todas las entidades del orden nacional

competentes en la materia, ya que su salida no solo implicaba la pérdida de puestos de trabajo directos e indirectos, sino también la desprotección de trabajadores con enfermedades de tipo laboral y afectaciones sobre las comunidades.

A pesar del notable potencial productivo que ofrece la bioeconomía, en Colombia la generación de empleos verdes es baja y reproduce la brecha entre hombres y mujeres. En Colombia, el modelo de bioeconomía basado en el conocimiento y la innovación, priorizado en el PND 2022–2026, representa alternativas productivas fundamentales para un desarrollo productivo, sostenible e inclusivo que permita la generación de empleos verdes. El estudio realizado por la OIT (2021) indica que Colombia contaba con cerca de 5,9 millones de empleos con potencial para aportar a la bioeconomía. A pesar de ello, en 2023, el país registró 150.759 empleos verdes a tiempo completo. Del total de empleos verdes, 94.357 los ocupan hombres y 56.402 mujeres, lo que reproduce la brecha existente en relación con el acceso al empleo que existe en otras ramas de la actividad económica (DANE, 2024).

En materia de transición digital, tras la pandemia del Covid-19 se ha acelerado el uso de nuevas modalidades de trabajo, sin embargo, tan solo 4 de cada 10 empresas ha implementado modalidades de trabajo remoto. La pandemia en Colombia aceleró la generalización de nuevas modalidades como el teletrabajo, el trabajo en casa y el trabajo remoto, y se expidieron en el país normas dirigidas a regularlas y garantizar los derechos de los trabajadores. Sin embargo, existe un potencial poco explorado en estas nuevas modalidades para la creación de nuevos empleos. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (2021) ha señalado que, en el caso de Colombia, tan solo 4 de cada 10 empresas había implementado una modalidad de trabajo remoto (refiriéndose a cualquiera de las tres: teletrabajo, trabajo en casa o trabajo remoto), mientras que se espera que en 2030 la demanda de teletrabajo aumente en un 30% en la medida en que la Generación Z⁵³ pase a formar parte de lleno de la población activa.

La alta dependencia de las exportaciones de los combustibles fósiles, y la subsecuente contracción de la economía que se derivará de esta, genera una cadena de consecuencias que reduce aún más el empleo. Se estima que si se reduce en un 50% la industria fósil, se perderán aproximadamente el 1,3% de los empleos en este sector, y por el encadenamiento con otros gremios, podrían perderse hasta el 4,1% de los puestos de

⁵³ La Generación Z agrupa a quienes nacieron desde finales de la década de 1990 hasta aproximadamente el 2010. Esta generación, caracterizada por su conexión nativa con la tecnología, marca tendencias en consumo, aprendizaje y estilos de vida. Comprender a la generación Z es esencial para diseñar estrategias de marketing y comunicación efectivas en un mundo cada vez más digital.

trabajo. Solo el 22,6% de los empleos pueden adaptarse y orientarse hacia campos relacionados con la transición (Universidad de los Andes, 2025).

Esta baja capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo durante este proceso de transición, tiene su origen a la vez en dos causas: (i) la insuficiente información sobre la cantidad y calidad del empleo en Colombia, que dificulta la planeación y toma de decisiones de los sectores público y privado para asegurar la transición justa de la fuerza laboral; y (ii) prevalencia de las estrategias parciales, poco articuladas y de bajo alcance para la transición justa de la fuerza laboral.

3.1.1. Insuficiente información sobre la cantidad y calidad del empleo en Colombia, que dificulta la planeación y toma de decisiones de los sectores público y privado para asegurar la transición justa de la fuerza laboral

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad encargada de la recolección de información sobre mercado laboral y realización de las operaciones estadísticas a través de las cuales se obtienen los indicadores de mercado laboral. El tamaño de la muestra seleccionada para la realización de encuestas que proveen la información primaria sobre mercado laboral es de 18.500 hogares en las 32 ciudades capitales de los departamentos y 6.970 en asentamientos en el resto del país (cabecera, centro poblado y rural disperso), para un total de 25.470 hogares (DANE, 2023). Las publicaciones realizadas por el DANE se centran en las variables de empleo y desempleo, y la distribución de los empleos por ramas de la actividad económica, posición ocupacional y afiliación a seguridad social. En total, se pueden encontrar publicados boletines informativos en 23 temáticas que varían en profundidad y periodicidad, entre los que se encuentran reportes de empleo y desempleo que se publican de manera mensual y trimestral, la encuesta de víctimas que se encuentra disponible para 2023 y o la información de la Cuenta Ambiental y Económica de Actividades Ambientales y Transacciones Asociadas (CAE-AATA) que se publica de manera anual.

Sin embargo, en Colombia no se cuenta con suficiente información sobre las características de los empleos verdes, elemento clave para aprovechar el potencial de creación de puestos de trabajo y la transición justa de la fuerza laboral. En el país se cuenta con información provista por el DANE sobre empleos asociados a las actividades ambientales (verdes y no verdes). La información disponible que se encuentra publicada en el boletín de la CAE-AATA permite conocer algunas de las características de los empleos, como la clasificación por actividad ambiental y sexo al nacer, la categoría ocupacional y la actividad económica. Esta información es importante pero aún insuficiente, ya que no permite evidenciar la información por sectores, los niveles de ingresos, la información sobre horas de

trabajo, la afiliación a los diferentes subsistemas del sistema de seguridad social, y la afiliación a organizaciones sindicales y gremiales. Tampoco se cuenta con información discriminada por territorios, edades, pertenencia étnica, autorreconocimiento como campesino y otras operaciones estadísticas con variables relevantes para la toma de decisiones y la formulación de estrategias con enfoques poblacionales, sectoriales y territoriales para el aprovechamiento del potencial del país para la creación de empleos verdes (DANE, 2024).

Las publicaciones realizadas por el DANE sobre el comportamiento del mercado laboral son robustas, pero no ofrecen información sobre las 11 dimensiones del trabajo decente establecidas por la OIT. El DANE participa activamente de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (DANE, 2023) y realiza publicaciones mensuales, trimestrales y anuales sobre los principales indicadores del mercado laboral. No obstante, la información publicada no da cuenta de las 11 dimensiones del trabajo decente establecidas por la OIT (2014)⁵⁴, que son las que permiten medir el avance del país en términos de cantidad y calidad de los empleos generados. Sin esta información no se puede tener un panorama comprehensivo del trabajo decente, se limita la capacidad del sector público para formular políticas públicas para avanzar en la transición justa de la fuerza laboral y se ve restringida la capacidad de los actores del sector privado de establecer un diálogo informado sobre estrategias para crear empleos verdes, así como para garantizar trabajos decentes en los territorios donde se ubican las empresas implicadas en la transición.

Además, no se cuenta con estudios de brechas que permitan identificar las necesidades de capital humano para asegurar la transición justa de la fuerza laboral. El Ministerio de Minas y Energía (2023) realizó un diagnóstico base para la transición justa, centrado en analizar las tendencias globales para la transición energética, así como los contextos del sector eléctrico, de la industria de los hidrocarburos y del carbón. Este estudio ofrece una mirada general sobre la demanda actual de empleo por parte de estos sectores. La SPE (2025), por su parte, publicó recientemente un documento de caracterización de los empleos ambientales y verdes a través de la información recolectada de vacantes y colocaciones. No obstante, no se cuenta con estudios que permitan identificar las brechas de conocimientos y capacidades de las y los trabajadores para el diseño de políticas de

⁵⁴ Las 11 dimensiones que reúnen los indicadores para medir la calidad del empleo son: a) oportunidades de empleo, b) ingresos adecuados y trabajo productivo, c) horas de trabajo decente, d) conciliación entre el trabajo, la vida personal y familiar, e) trabajo que debe abolirse, f) estabilidad y seguridad en el trabajo, g) igualdad de oportunidades y trato en el empleo, h) entorno de trabajo seguro, i) seguridad social, j) diálogo social y representación de los trabajadores, y k) contexto económico y social general. Sin embargo, en Colombia, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) solo 6 pueden medirse: oportunidades en el empleo, trabajo que debe abolirse, ingresos adecuados y trabajo productivo, seguridad social, igualdad de oportunidades y trato en el empleo, y diálogo social y representación de los trabajadores (parcialmente).

transición en los sectores que se verán más afectados, así como orientar al sector privado para realizar las inversiones necesarias en capital humano para disminuir las afectaciones sobre sus actividades económicas.

3.1.2. Prevalencia de estrategias parciales, poco articuladas y de bajo alcance para la transición justa de la fuerza laboral

La definición de los empleos verdes en Colombia no se actualiza con la suficiente periodicidad y no se cuenta con una definición completa de los empleos azules y ambientales. El Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*, aprobado en 2018, incorpora una definición de empleos verdes; no obstante, esta definición requiere una revisión y actualización periódica, así como una posterior armonización con la información que recolecta y presenta el DANE. Ahora bien, no existe una definición precisa de los empleos azules y ambientales, lo que dificulta la integración en instrumentos clave como el Catálogo Único de Ocupaciones (CUOC). Esto limita los servicios de gestión y colocación del empleo, la orientación vocacional y los estudios de análisis ocupacionales del mercado para el cierre de brechas, e impide la recolección, consolidación, producción y divulgación de estadísticas oficiales comparables a nivel nacional e internacional, lo que lleva a que las estrategias existentes para la transición justa de la fuerza laboral aún sean parciales.

Sumado a lo anterior, aún es parcial la oferta de formación y las vías de cualificación para la transición justa de la fuerza laboral. Al no existir definiciones precisas de los empleos verdes, azules y ambientales, este tipo de ocupaciones no se encuentran incluidas por completo en la CUOC. En consecuencia, la implementación de programas de capacitación certificados y la oferta de vías de cualificación alternativas, como la certificación de competencias laborales, todavía es deficiente, puesto que aunque el SENA estableció un proceso de certificación de saberes y competencias ambientales, esta solo se dirigió a los empleos verdes, particularmente a impactar 1.500 trabajadores del reciclaje (SENA, 2026), dejando de lado la estandarización de otro tipo de empleos verdes, además de los azules y ambientales. Así mismo, la SPE presenta una oferta de prestadores de empleo dentro de su ecosistema de empleabilidad, a través del cual se debería impulsar la generación de empleos verdes para desarrollar la transición justa y así promover la inclusión laboral de quienes tienen mayores barreras de acceso al mercado laboral (SPE, 2025). Sin embargo, esta oferta está atada a la oferta de formación del SENA, que, aunque en los últimos años viene creciendo en el marco de la reconversión laboral, aún no es suficiente para cubrir los nuevos empleos verdes, como por ejemplo el vacío en formación que se presenta en el sector de electromovilidad (Stavro, 2024).

Por otro lado, aunque Colombia lidera el compromiso global sobre soluciones basadas en la naturaleza (SbN) y el DNP se encuentra diseñando la Estrategia Nacional de SbN, esta última no ha integrado un enfoque de generación de trabajos decentes y transición justa de la fuerza laboral. Según el Instituto Humboldt, se estima que las iniciativas de SbN podrían generar alrededor de 78.000 nuevos empleos verdes directos e indirectos en el país (OIT, 2024). Cabe resaltar que la bioeconomía, que incluye prácticas sostenibles como las SbN, tiene el potencial de aportar hasta un 10% al producto interno bruto (PIB) de Colombia para 2030, lo que equivaldría a la creación de aproximadamente 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la implementación de políticas y estrategias sin un enfoque de generación de trabajos decentes y transición justa de la fuerza laboral implica que no necesariamente este potencial de creación de empleos se traduzca en trabajos formales, garantía de ingresos suficientes, cobertura del SISS y entornos de trabajo seguros y saludables, y demás derechos fundamentales del trabajo.

En relación con la transición justa de la fuerza laboral, se tiene que los esfuerzos de los ministerios aún operan de manera desarticulada, lo que limita su potencial de generación de empleos. El Ministerio de Minas y Energía cuenta con una Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia que no incorpora un apartado específico para la fuerza laboral (2025). Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) publicó en un documento de diagnóstico, propuestas y recomendaciones para la inclusión de la transición justa de la fuerza laboral como parte de la *Estrategia 2050* de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima de Colombia. El Ministerio del Trabajo ha expedido por medio de la Resolución 2824 de 2025⁵⁵ la ruta tipo de reconversión laboral que podría ser adaptable para responder a las demandas de la transición justa. No obstante, estos esfuerzos funcionan de manera desarticulada, lo que ha implicado la duplicidad de acciones y limitado las posibilidades de aprovechamiento de las transiciones para la creación de trabajos dignos y decentes.

Así mismo, aunque la participación y los enfoques locales son una apuesta del Gobierno nacional, en el país aún no se han articulado los espacios de debate suficientes para el diseño de las estrategias de transición justa con las comunidades y autoridades locales. De acuerdo con la World Resources Institute, en la COP28 de Dubái se definieron los siete elementos clave para orientar las transiciones justas, entre ellos, la inclusión social, la adaptación local y la necesidad de enfoques participativos y sostenibles, con especial énfasis en la participación de grupos vulnerables (Mendoza, Donado, & Useche, 2025). En una línea similar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020) recomienda crear mecanismos de participación social inclusivos para que la sociedad en su conjunto pueda

⁵⁵ Por la cual se establece la Ruta Tipo de Reconversión Laboral del sector Trabajo.

participar en la construcción de estrategias para lograr una transición justa. No obstante, salvo algunos diálogos generados por ministerios y organizaciones de cooperación internacional de manera aislada, se carece de una acción articulada que organice, sistematice y asegure el uso adecuado de la información recolectada para la generación de trabajos decentes en este contexto de cambio.

La transición energética, en particular, ha generado incertidumbre laboral en algunas regiones debido a la falta de estrategias para asegurar la transición justa de la fuerza laboral. La publicación del World Resources Institute señala que en 2021 fueron cerradas las minas de carbón Calenturitas y La Jagua, ubicadas en el departamento del Cesar, debido a la caída en la cotización del carbón térmico (Mendoza, Donado, & Useche, 2025), tendencia que continuará en 2026. Dichos cierres han generado la pérdida de alrededor de 14.000 empleos y afectado a trabajadores y sus familias. Además, la falta de programas de reconversión laboral y capacitación para los trabajadores perjudicados por la disminución de la minería ha agravado la situación y dejado a sus familias en condiciones de incertidumbre y vulnerabilidad económica (Vega-Araujo, Arond, Peña, Patzy, & Maestre, 2024).

Desde el sector privado, principalmente del sector de la minería, no se cuenta con acciones, planes y estrategias que permitan realizar una transición justa de la fuerza laboral, en el marco del cierre de minas y la transición energética. Tal es el caso del cierre de la empresa Prodeco, filial de la multinacional Glencore que al momento de devolver los títulos mineros de esta empresa en Cesar no cumplió con la responsabilidad social y empresarial que tenía tanto con sus trabajadores como con los municipios colindantes afectados social y ambientalmente por el ejercicio de la minería. Esto se traduce en que para 2023, la empresa tenía 1.420 denuncias en su contra, el 59% de estas de tipo laboral (Herrera, Quinche, Berruecos, & Rodríguez, 2024).

Otro ejemplo de lo anterior fue la Cumbre Nacional del Carbón, organizada por Fenalcarbón y realizada en Barranquilla en 2025, en la que se desarrollaron diferentes paneles de discusión que buscaron orientar el futuro de la industria. Dentro de estos se trataron temas como la transición energética y la diversificación de la producción frente a la disminución de la demanda. Sin embargo, en la agenda de este evento no se tomó en cuenta la condición ni la posición de los trabajadores de abordar los procesos de cierre que se presentan en el país precisamente en el marco de esta diversificación productiva. Dentro de la agenda del del evento ninguno de los paneles contó con representación de los trabajadores del sector (Federación Nacional de Productores de Carbón, 2026).

Finalmente, respecto a la automatización en sectores de la agroindustria (especialmente en el cultivo de la caña de azúcar), el sector financiero y el sector

manufacturero, no se cuenta con estrategias que permitan la reubicación laboral de los empleados despedidos como consecuencia de estos procesos. La implementación de la IA y la automatización de algunos procesos dentro de las cadenas de producción representan ventajas para los trabajadores asociados en ciertas tareas, principalmente en términos de la salud y seguridad en el trabajo. Sin embargo, la OIT (2024) afirmó que la automatización se traduce a su vez en pérdidas de empleos o en la transformación de algunos de ellos.

Esta situación se puede evidenciar en el sector de la caña de azúcar donde la mecanización y automatización ha dado como resultado una reducción de riesgos operacionales (OIT, 2025); sin embargo, estudios internacionales realizados en el sector afirman que, por ejemplo, una máquina cosechadora reemplaza el trabajo de 80 trabajadores (Giglio & Ferraz Dias de Moraes, 2016). En el sector manufacturero también se encuentran afectaciones a causa de la automatización. Un estudio de Fedesarrollo indica que las tareas que tienden a ser eliminadas son aquellas de operación de maquinarias y repetitivas, que se encuentran mayoritariamente concentradas en la industria manufacturera. A su vez, el mismo informe alerta sobre cómo esta automatización da como resultado en el sector financiero la supresión de puestos de trabajo relacionados con contabilidad, asistentes administrativos y empleados operativos, que ya están siendo reemplazados por tecnología (Fernández & Suescún, 2023).

3.2. Persistencia de brechas de acceso a trabajos decentes que afectan de manera desproporcionada a poblaciones históricamente excluidas, como jóvenes, vendedores(as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGBTQ+, víctimas del conflicto armado y personas de grupos étnicos

Entendiendo que la población colombiana no es homogénea, y que el Gobierno nacional ha avanzado en tomar medidas para cerrar las brechas existentes, resta por atender ciertos grupos poblacionales específicos que han sido parcialmente sujetos de otras políticas públicas. El Gobierno nacional en la reforma laboral (Ley 2466 de 2025) avanzó en establecer la protección para algunos grupos de trabajadores específicos como las trabajadoras rurales y campesinas. También se han aprobado documentos CONPES que tienen como objetivo atender a los jóvenes, mujeres, trabajadores migrantes, trabajadoras del cuidado, entre otras. Sin embargo, no se ha avanzado lo suficiente en la formulación de estrategias para facilitar la empleabilidad, la generación de ingresos, la reconversión laboral o la formalización de ciertos grupos poblacionales vulnerables conformados mayormente por mujeres y jóvenes, como las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, los

vendedores informales⁵⁶, las personas con pertenencia étnica, víctimas del conflicto armado⁵⁷ y grupos específicos de cuidadores y cuidadoras.

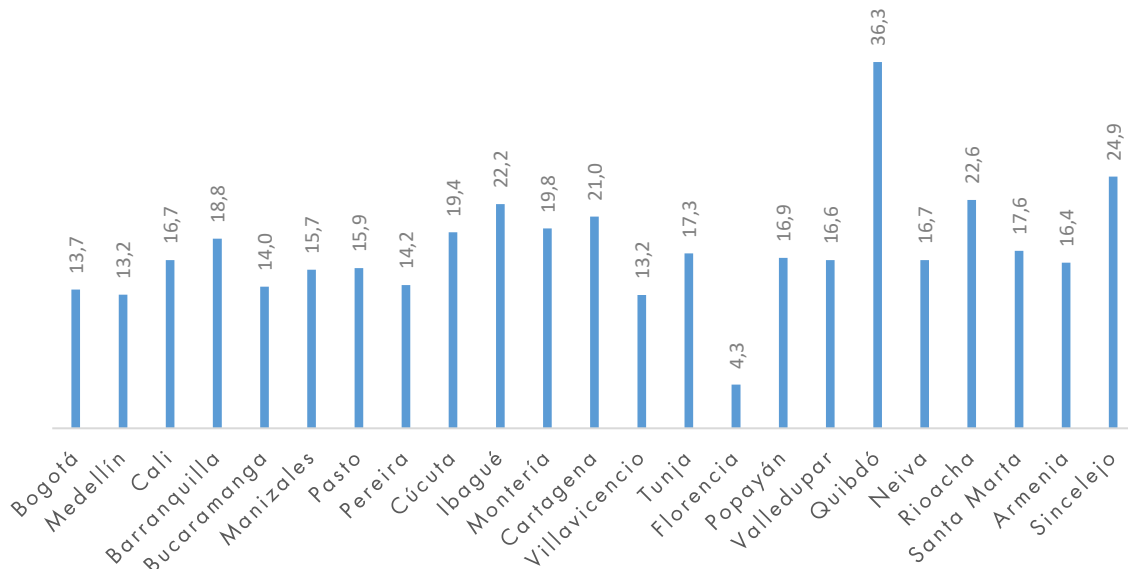
A pesar de los esfuerzos hechos por el Gobierno nacional, la población joven aún enfrenta condiciones de mayor vulnerabilidad en el mercado laboral, registra tasas de desempleo significativamente superiores al promedio nacional y en una alta proporción no estudia ni trabaja. Aunque en 2023 la TD de los jóvenes fue de 17,1%; en 2024, la TD juvenil alcanzó el 17,4% y superó en más de 7 p.p. la TD nacional del mismo período (10,1%). Así mismo, en 2024, el número de jóvenes entre 15 y 28 años que no estudiaron ni estaban ocupados fue de 2.623.470, lo que representó una disminución de 1,5% respecto a 2023, cuando fueron 2.662.992 jóvenes en esta misma situación. No obstante, este grupo poblacional de jóvenes que no estudian ni se encuentran ocupados representó para 2025 el 21,4% del total de la población en edad de trabajar (11.109.945 personas) (DANE, 2026).

La población joven en Colombia registra mayores tasas de desempleo en mercados laborales de ciudades específicas. En 2025, las ciudades con mayor desempleo de jóvenes en el país fueron Quibdó, Sincelejo y Riohacha, que registraron una TD juvenil del 36,9%, 24,9% y 23,7% respectivamente, lo que refleja la gravedad de la situación en estas zonas. El Documento CONPES 4040 *Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el Desarrollo Integral de la Juventud*, aprobado en 2021 señala que se ofrecerá formación para el trabajo a los y las jóvenes entre 18 y 28 años, se ajustará la ruta de empleabilidad de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (SPE) a la situación de los jóvenes, y se implementarán incentivos a la contratación de jóvenes en empresas. No obstante, dicho Documento CONPES carece de un enfoque territorial y de estrategias particulares para las ciudades que registran mayores tasas de desempleo juvenil.

⁵⁶ De acuerdo con la Alcaldía Mayor de Bogotá (2023), de cada 10 vendedores, 6 son mujeres.

⁵⁷ De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (2026), 10.202.014 personas han sido reconocidas e incluidas dentro de esta base de datos. De estas, 5.072.991 se identifican como hombres; 5.121.257 se identifican como mujeres; 518 se identifican como personas intersexuales; y 407 no informa.

Gráfico 2. Tasa de desocupación de jóvenes, total nacional 2025



Fuente: DANE (2026).

Por otro lado, existe una baja proporción de jóvenes que ingresan al empleo público. De los jóvenes que se encuentran trabajando, solo el 1,14% se ubica en cargos públicos; mientras que los que se encuentran empleados son el 56,8% y el 32,3% son trabajadores por cuenta propia (DANE, 2026). Para poder aumentar la cantidad de jóvenes ubicados en el sector público, el Gobierno nacional implementó el programa *Estado Joven*; sin embargo, desde el año 2024 no se abren convocatorias activas para involucrar a los jóvenes en prácticas laborales en entidades del Estado (Ministerio del Trabajo, 2025).

De igual forma, los jóvenes encuentran mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral o generar ingresos formalmente en campos como la cultura, a pesar de los esfuerzos como los que realiza el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para certificar los saberes ancestrales y patrimoniales a través de las Escuelas Taller. El *Programa Nacional de Escuelas Taller* está dirigido a poblaciones excluidas y en condición de vulnerabilidad, y reconoce sus particularidades y su enfoque territorial. A partir la formación impartida en las escuelas, se busca también que las y los participantes puedan acceder a consolidar alianzas público - privadas, el trabajo en red y el desarrollo territorial (Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, 2026). Sin embargo, dentro de la formación no se incluye la tecnificación en competencias fundamentales, como las financieras, ni en derechos laborales que les brinde capacidades a las y los egresados de este tipo de programas para garantizar su ubicación en un empleo o la generación de ingresos de manera formal. Esta situación se refleja en el sector de artes y patrimonio, que

en 2024 registró 366.286 personas ocupadas, de las cuales el 53,7% se encontraban ocupadas de manera independiente (DANE, 2025), lo que representa a su vez un riesgo de que esta población se ubique en la informalidad.

Por su parte, a pesar de que los vendedores informales han sido reconocidos como sujetos de especial protección constitucional y de la existencia de una política pública dirigida a atender sus problemáticas, no se evidencian estrategias para facilitar su empleabilidad. La Corte Constitucional en las sentencias T-607 de 2017 y T-243 de 2019 reconoció a los vendedores informales como sujetos de especial protección constitucional. La Corte resaltó que “en esos casos, cuando al vendedor informal lo privan de su única fuente lícita de ingresos sin ofrecer alternativas laborales o de reubicación, le están imponiendo una barrera irrazonable para procurarse autónomamente su mínimo existencial” (Sentencia T-607 de 2017). En cumplimiento de esta orden se expidió el Decreto 801 de 2022, por el cual se adoptó la *Política pública de los Vendedores Informales*. No obstante, de acuerdo con el seguimiento hecho por el DNP y los informes presentados por el Ministerio del Trabajo, a la fecha no se informan estrategias por parte de las entidades del orden nacional dirigidas a su reconversión laboral y generación de ingresos. Adicionalmente, solo en algunas ciudades principales como Bogotá, Medellín y Cali se han implementado acciones dirigidas a esta población, aunque no incluyen la reconversión laboral.

Han sido esporádicos los esfuerzos por lograr una articulación entre el sector empresarial y los trabajadores de la economía popular⁵⁸ que permitan la generación de empleos formales para estos últimos. En los últimos 10 años solo se identificaron dos programas de articulación impulsados por parte del Gobierno nacional entre el sector privado y los actores de la economía popular. En el 2018 se impulsó la firma de pactos por el trabajo decente con empresarios y trabajadores para, a través del tripartismo, fomentar la inclusión, estimular la formalización laboral y promover el derecho a la asociación y la libertad sindical (Ministerio del Trabajo, 2018). En 2021, tenía presencia en Colombia el programa *SCORE* de la OIT, que buscaba fortalecer la cadena de valor y facilitar los encadenamientos productivos entre empresas grandes (denominadas empresas anclas) y micro, pequeñas y medianas empresas. No obstante, estos esfuerzos de articulación con el sector privado han sido intermitentes y no se registran datos sobre sus resultados. Mientras

⁵⁸ El PND 2022-2026 define a la economía popular como “los oficios y ocupaciones mercantiles (producción, distribución y comercialización de bienes y servicios) y no mercantiles (domésticos o comunitarios) desarrollados por unidades económicas de baja escala (personales, familiares, micronegocios o microempresas) en cualquier sector económico. Los actores de la EP pueden realizar sus actividades de manera individual, en unidades económicas, u organizados de manera asociativa. El impulso a la economía popular parte de una comprensión de sus dinámicas intrínsecas. Estas actividades generan valor social y económico significativo, y una vez entendido su funcionamiento y lógica de acción, se implementarán mecanismos que contribuyan a su crecimiento y productividad” (Departamento Nacional de Planeación, 2023, pág. 135).

tanto, más de 12,2 millones de los ocupados en microempresas; 0,2 millones de los ocupados en grandes empresas y 0,5 millones de los ocupados en pequeñas empresas son informales (DANE, 2026).

En lo que respecta a las personas que ejercen el cuidado, solo se incluyeron en el Documento CONPES 4143 *Política Nacional de Cuidado*⁵⁹, aprobado en 2025, acciones para la formalización de los madres y padres comunitarios al servicio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El Documento CONPES 4143 avanza de manera decidida en promover acciones que fortalezcan los derechos laborales de las personas cuidadoras. Desde el 2024 y hasta el año 2028, el ICBF desarrollará acciones para la formalización del empleo de las madres y los padres comunitarios. No obstante, esta visión aún es limitada, debido a que el trabajo del cuidado todavía no es reconocido como sector laboral, por lo cual deja por fuera de la formalización laboral otros grupos de cuidadores como aquellos que se dedican a los cuidados comunitarios, cuidado propio de comunidades campesinas y pueblos étnicos, partería y el cuidado no remunerado.

Al respecto de las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, algunos análisis sugieren que recurren a estas actividades debido a la necesidad de generar ingresos y la falta de opciones laborales. En el caso de Bogotá, la Secretaría Distrital de la Mujer (2023) realizó la actualización de la caracterización de las actividades sexuales pagadas. Del total de 3.004 personas caracterizadas, el 88,2% eran mujeres y el 10,4% hombres. En cuanto a las edades, el 40,9% tenía entre 18 y 26 años, y el 32,4% entre 27 y 35 años. Sobre la procedencia, el 54,1% se identificó como colombiana y el 45,7% como extranjera. En esta misma encuesta las mujeres manifestaron que la necesidad de generar ingresos (80,1%) y la falta de otras opciones laborales (20,7%) son las principales razones para dedicarse a las actividades sexuales pagadas.

Además, las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas no encuentran estrategias suficientes que permitan su reconversión laboral. La Sentencia T-073 de 2017 establece que las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas son sujetos de especial protección constitucional, por ello la Corte Constitucional también ordenó la creación “de políticas públicas o programas de generación de empleo, que ofrezcan oportunidades laborales alternativas para los (las) trabajadores sexuales y los dueños de los establecimientos de comercio que prestan servicios sexuales”. A la fecha, el Documento CONPES 4080 *Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres*, publicado en 2022, incluye un objetivo dirigido a aumentar las oportunidades de autonomía económica para las mujeres desde diversos ámbitos, eliminando las barreras aún existentes y dando continuidad a las

⁵⁹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4143.pdf>.

políticas adelantadas con este propósito (objetivo1). En esta perspectiva, su plan de acción y seguimiento contiene acciones para aumentar el ingreso y permanencia de las mujeres en el empleo, así como para promover la generación de ingresos a través de emprendimientos. Si bien este cuenta con 93 acciones formuladas, dentro del objetivo señalado no se formularon acciones específicas para facilitar la reconversión laboral de este grupo de mujeres. Así mismo, existen algunas ciudades como Bogotá que cuentan con políticas públicas de actividades sexuales pagadas; sin embargo, esta no es una disposición generalizada en el territorio nacional.

Sumado a lo anterior, en Colombia es escasa la información oficial disponible sobre las condiciones laborales de las mujeres y personas que realizan actividades sexuales pagadas, lo que dificulta crear rutas para su reconversión en caso de desearlo. Esta baja disponibilidad de información limita el desarrollo de políticas y estrategias públicas y privadas integrales para proteger sus derechos y dignidad humana. La Sentencia T-073 de 2017 reconoce que la prostitución es un hecho social multicausal, vinculado a contextos de vulnerabilidad y a decisiones tomadas de manera voluntaria y autónoma para garantizar la supervivencia. Si bien existen algunos estudios locales, como el realizado por la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá (2023), que avanzan en la caracterización de este fenómeno, no se tienen informes oficiales producidos por las entidades del nivel nacional que permitan comprender los factores familiares, sociales y económicos que inciden en el ingreso al trabajo sexual.

De otro lado, aún son parciales las políticas públicas para fomentar la contratación laboral de la población LGBTQ+. El Documento CONPES 4147 *Política Nacional para la Garantía de los Derechos de la Población LGBTQ+*, aprobado en 2025, avanza en reconocer que los prejuicios y la discriminación contra las personas trans en ámbitos laborales hacen que no tengan las mismas oportunidades que el resto de la población para acceder y permanecer en el mercado laboral. Por ello, plantea dos acciones dirigidas a las empresas: (i) Implementar una metodología de reconocimiento de buenas prácticas para la inclusión y permanencia de la población LGBTQ+ en empresas del sector privado; y (ii) diseñar e implementar una estrategia de asistencia técnica a empresas y sindicatos para fomentar ambientes laborales libres de discriminación y los derechos fundamentales del trabajo de los sectores sociales LGBTQ+. Sin embargo, estas estrategias están dirigidas a atacar la estigmatización, la violencia y el acoso en el lugar de trabajo, mas no a fomentar la empleabilidad de esta población.

En relación con las víctimas del conflicto armado, los esfuerzos aún son insuficientes para asegurar su acceso a empleos y empleos de calidad. El Sistema de Información de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (SISE) (2024) indica que

para el periodo 2015-2023 se ha logrado obtener un registro de 9.071.098 personas buscadoras de empleos, de las cuales 1.032.802 (11,4%) han sido reconocidas como víctimas del conflicto armado. Este número representa el 15% del total de personas que son sujetos de atención (personas con 15 años o más). Igualmente, de acuerdo con el SISE, la colocación laboral de víctimas en 2023 fue de 52,1%, lo que representa 153.499 personas. En términos de su nivel educativo, se encontró que 38.811 de las víctimas que fueron colocadas en un empleo tenían educación media y 17.392 víctimas tenían educación universitaria. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede evidenciar que a pesar de la aprobación de la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, y la acción articulada sobre la materia, restan importantes esfuerzos para asegurar su acceso pleno a empleos de calidad y la generación de ingresos, y brindar oportunidades educativas para tal fin.

Aun estando empleadas, las víctimas del conflicto armado se ubican en trabajos de baja calidad en la economía informal. De acuerdo con el informe publicado por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023), la tasa de informalidad de las víctimas en la zona urbana pasó de 63,3% en 2019 a 70,5% en 2021, un aumento de 7,2 p.p., frente al aumento de 1,3 p.p. registrado en la zona rural para este mismo periodo. Esta tasa de informalidad es significativamente mayor al promedio nacional para este periodo (56%).

Si bien se presenta una disminución en la tasa de desocupación de la población desplazada por el conflicto armado, aún es muy desigual respecto a la tasa nacional. La tasa de desocupación para la población desplazada en el año 2023 se encontraba en 11,8%, lo que representa una disminución frente a la del año 2022, que se encontró en 12,5%. No obstante, si se compara con la tasa de desocupación nacional, esta se ubica 1,6 p.p. por encima (DANE, 2025). Esto puede responder a que el mercado laboral colombiano se caracteriza por un fuerte credencialismo que exige títulos profesionales, ignora las rutas formativas y desconoce aprendizajes informales. Algunos estudios asocian altos índices de informalidad en el mercado laboral a bajos niveles educativos (Ochoa Valencia & Ordoñez, 2004), lo que excluye sistemáticamente a las víctimas y limita su colocación laboral a apenas un 52,1%, según datos del SISE (Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, 2024).

Finalmente, la población con pertenencia étnica racial exhibe mayores tasas de desempleo y se ubica en posiciones ocupacionales caracterizadas por una alta informalidad. Con relación a la población que se autorreconoce como parte de una etnia o raza, se tiene que la TGP para 2024 fue de 65,2%, 1,1 p.p. por debajo del promedio nacional; y la TD fue de 11,2%, 1,1 p.p. por encima del promedio nacional. En comparación

con otros grupos poblacionales, como la población campesina, si bien la TGP es más alta (1,3 p.p.), la TD para la población que se autorreconoce como étnico racial fue de 1,1 p.p más alta. Así mismo, se sabe que el 53% fueron trabajadores por cuenta propia, el 4% eran trabajadores familiares sin remuneración y el 4% eran trabajadoras domésticas, posiciones ocupacionales caracterizadas por la informalidad y la baja calidad del empleo.

Las poblaciones con pertenencia étnico racial también son mayormente afectadas por los efectos del cambio climático, sin embargo, desde el Gobierno nacional no se han generado estrategias que puedan ubicarlas en el desarrollo de empleos verdes. Según la OIT (2023), en las poblaciones indígenas, por ejemplo, persisten condiciones que las mantienen en situación de pobreza y pobreza extrema a nivel mundial. Adicional a esto, del total de población ocupada para el año 2025, el 23,56% se encontraba dentro de la rama de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y el 13,61% se encontraba en la rama de comercio y reparación de vehículos (DANE, 2026), siendo los porcentajes más altos. Sin embargo, la colocación de estas poblaciones en estas ramas no implica necesariamente una mejora de sus condiciones de vida. Adicionalmente, son estas poblaciones las más afectadas por el cambio climático. En este sentido, el Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde* no contiene ninguna estrategia ni acción que busque mitigar las afectaciones generadas por el cambio climático en estas poblaciones, particularmente en materia de empleo.

En cuanto a las mujeres, **la rama de la economía de explotación de minas y canteras es una en las que registran menor participación, lo que afecta su acceso a empleos directos en una de las ramas con mayor tasa de formalidad laboral.** De acuerdo con la OIT (2025), la rama de explotación de minas y canteras solo reporta un 14,5% de participación de las mujeres, siendo unas de las ramas que registra menor participación de esta población, solo precedida por la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (12%); la fabricación de productos metalúrgicos (12,2%) y la construcción de edificaciones (4%). El Ministerio de Minas y Energía (2020) señaló que los empleos directos generados por el sector minero-energético se encuentran altamente masculinizados y la participación femenina está por debajo del promedio nacional. Este mismo documento indica que esto sucede aun cuando en los sectores de la electricidad, agua, gas, minas y canteras, las mujeres estaban más calificadas para la industria y tenían mayor nivel académico que los hombres.

Para el subsector de hidrocarburos, por ejemplo, 24% de empleos directos son destinados a mujeres (Asociación Colombiana de Petróleo -ACP- y Ecopetrol); para el subsector de energía eléctrica es de 29% (Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica -ACOLGEN-) y para el subsector de minería industrial las mujeres

representan 8,8% (Encuesta de Sostenibilidad 2019, ACM) (Ministerio de Minas y Energía, 2020, pág. 2).

El Ministerio de Minas y Energía indica que persisten resistencias culturales y organizativas que dificultan la inserción de mujeres en la industria. De acuerdo con el estudio presentado por el Ministerio de Minas y Energía (2020), existe una cultura en el sector que dificulta el cambio en la posición laboral de las mujeres en la industria, tanto al interior de las empresas como a las contratistas; además se presentan estos obstáculos para quienes desean participar del mundo académico relacionado con las áreas técnicas de estudio del sector minero-energético. Citando a Valdés et. al. (2005), el Ministerio de Minas y Energía (2020) señala que la cultura masculinizada de la industria se remonta a la prohibición de la participación de las mujeres que existía en el Código Sustantivo de Trabajo, que fue declarado inexecutable en 1997, pero sigue vigente en el imaginario colectivo del siglo XXI.

3.3. Limitada capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral vigente en relación con los derechos fundamentales del trabajo y su monitoreo efectivo

A pesar de los esfuerzos realizados en Colombia por establecer mecanismos para promover el cumplimiento de la normatividad laboral, persisten las vulneraciones a los derechos fundamentales del trabajo. En el país se ha avanzado en la expedición de normas orientadas a garantizar a la libertad de asociación y negociación colectiva, abolir el trabajo forzoso, asegurar entornos de trabajo seguros y saludables, y eliminar la discriminación y la violencia en el lugar de trabajo. También en la implementación de mecanismos para promover su cumplimiento, tales como la IVC; estímulos a las empresas; programas de sensibilización, acompañamiento y capacitación a empleadores; entre otros. Sin embargo, persisten las vulneraciones a estos derechos, que se expresan en tasas de sindicalización y negociación colectiva inferiores al promedio de América Latina, tasas superiores al 10% de trabajo infantil ampliado y altas tasas de accidentalidad y enfermedades laborales.

El derecho a la salud y seguridad en el trabajo (SST) es igualmente un derecho fundamental, pero a pesar de los avances normativos, en Colombia la siniestralidad sigue siendo alta y algunos grupos están mayormente desprotegidos. La normatividad sobre SST en Colombia es robusta. Pese a ello, en 2025 la tasa de mortalidad laboral fue de 3,29 por cada 100.000 trabajadores y la de accidentes alcanzó 3,96 por cada 100 trabajadores. Las enfermedades laborales, tras un incremento abrupto en 2020, apenas en 2024 retornó a niveles similares a los de 2019, continuando con esta disminución para el año 2025 (Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2026). Estos indicadores reflejan aún la persistencia de condiciones de riesgo.

Esta situación es más gravosa entre los trabajadores que se encuentran en condición de informalidad. De acuerdo con la OIT, es común que las unidades del sector informal sean de pequeña escala y contraten bajo esquemas no salariales y sin sindicalización, lo que los lleva al margen de la regulación, el registro y el control del Estado, incluyendo aspectos de SST. La OIT (2015) señala que hacen falta medios técnicos y los recursos para aplicar la SST, medidas preventivas y una cultura general de SST para reducir los riesgos en el trabajo. Para esta organización, al tener una alta exposición a riesgos, que se cruza con una baja cobertura de la protección social, se coloca a los trabajadores de la economía informal en una situación de vulnerabilidad. Esto se puede evidenciar al reconocer que en un territorio la población pobre pertenece a este tipo de economía, caracterizada por la vivienda precaria, baja nutrición, falta de acceso a agua potable y falta de acceso a los servicios públicos y servicios básicos de salud.

Así mismo, los vendedores informales que trabajan en zonas de grandes aglomeraciones, principalmente niños, niñas y adolescentes, son una población que se ve altamente afectada por el acoso y las violencias sexuales asociadas a sus actividades en la calle. Las ventas ambulantes son un factor de riesgo principalmente para los niños, niñas y adolescentes que tienen que se ven obligados a trabajar en estas actividades. Dentro de las principales violencias a las que se ven enfrentados están el acoso, la de trata de personas y la explotación laboral y sexual que se presentan en este contexto, que afectan principalmente a adolescentes (80,8%) y en niñas (85,57%) (Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, 2020). En ciudades como Bogotá D.C., Medellín, Popayán, Cúcuta, Barranquilla y Santa Marta se presentan altas concentraciones de trabajo informal, flujos de movilidad urbana, zonas de alta aglomeración de personas y vendedores informales en las que se presentan a su vez mayores riesgos sobre acoso y discriminación.

En esta perspectiva, este bajo alcance de los mecanismos existentes para promover el cumplimiento de la normatividad vigente relacionada con los derechos fundamentales del trabajo, tienen su origen en dos causas principales: (i) las insuficientes capacidades técnicas especializadas para promover el cumplimiento de la normatividad relacionada con los derechos fundamentales del trabajo; y (ii) la estrategias, directrices y acciones insuficientes para atender los riesgos particulares de los grupos de trabajadores más vulnerables, en el marco del cumplimiento de la normatividad laboral vigente.

3.3.1. Insuficientes capacidades técnicas especializadas para promover el cumplimiento de la normatividad relacionada con los derechos fundamentales del trabajo

Los mecanismos de IVC para la protección de los derechos laborales a cargo del Ministerio del Trabajo no tienen una cobertura suficiente para el país, de acuerdo con

los estándares internacionales. Existe una desproporción entre el número de inspectores de trabajo y la cantidad de trabajadores. Según la OIT (2023), en 2023 había 1.300 inspectores e inspectoras de trabajo para una población ocupada de 22.864.323. Esto equivale a 0,5 inspectores por cada 10.000 trabajadores, cuando la OIT señala que, para países en desarrollo como Colombia, la proporción debe ser de 1 inspector por cada 10.000 trabajadores. La desproporción entre el número de inspectores y la cantidad de trabajadores y empresas dificulta la implementación efectiva de políticas de inspección laboral, lo que limita la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas laborales y la protección de los derechos de los trabajadores (OIT, 2015).

Según la información de ILOSTAT (2023), base de datos de la OIT sobre el mundo laboral, la cantidad de inspecciones varía de país en país entre 73 y 88 visitas al año por cada inspector. Para Colombia, se identifica la necesidad de aumentar el número de visitas en el sector agrícola y rural y las inspecciones con enfoque de género, así como realizar inspecciones frente a grupos poblacionales vulnerables.

Las debilidades en la inspección del trabajo han implicado llamados de atención de parte de socios como Estados Unidos, con quien se tiene suscrito un tratado de libre comercio (TLC), lo que pone en riesgo las relaciones comerciales. El capítulo laboral del TLC entre Colombia y Estados Unidos (Capítulo 17) establece compromisos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y fortalecer la inspección laboral. Estos compromisos incluyen mejorar la capacidad del Ministerio del Trabajo para aplicar efectivamente sanciones a empleadores infractores, combatir la subcontratación abusiva y los pactos colectivos, y avanzar en la investigación de la violencia contra sindicalistas. No obstante, los avances han sido limitados, lo que ha generado un seguimiento constante por parte del gobierno estadounidense y del movimiento sindical internacional (Ministerio del Trabajo, 2022).

En 2023, por primera vez, se implementó un programa de formación integral para los inspectores del trabajo, que no sucedía desde ocho años antes, pero este no ha sido replicado ni actualizado. A través del proyecto *Fortalecimiento de las capacidades operativas y tecnológicas de la Inspección del Trabajo*, se desarrolló un proceso de formación que contempló 80 sesiones virtuales y 10 encuentros regionales, en los que se abordaron temas clave como el procedimiento administrativo laboral, la formalización, el acoso laboral y sexual y la negociación colectiva. Si bien representa un avance importante en el fortalecimiento de las capacidades de los inspectores, este no ha sido replicado, y aún resta su actualización y adaptación a las realidades cambiantes del mundo del trabajo.

La inspección laboral actual en actividades agropecuarias y agroindustriales, que son una de las principales fuentes de empleo en las zonas rurales, es limitada en relación

con las condiciones y riesgos específicos que tienen las y los trabajadores de este sector. De acuerdo con la OIT, la inspección del trabajo en zonas rurales, en donde se encuentran las principales actividades asociadas a la agroindustria, es inexistente o débil, ya que los países suelen carecer de personal y equipos suficientes. Los inspectores no están bien capacitados ni reciben una remuneración adecuada; tienen presupuestos reducidos para gastos de transporte y viajes; cuentan con recursos escasos, lo cual somete la profesionalidad, independencia e imparcialidad. Además, no responden a inspecciones requeridas en aspectos del trabajo rural como el trabajo no declarado, la mano de obra migrante, el trabajo forzoso, el trabajo infantil y los contratistas de mano de obra (OIT, 2012) Así mismo, los inspectores se dedican más a la resolución de los conflictos laborales que llegan a las cabeceras municipales que a una atención efectiva en los lugares de trabajo (Muñoz, 2018).

En Colombia, para el 2024, la rama de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca empleó el 14,3% del total de ocupados, desarrollándose principalmente en las zonas rurales (DANE, 2025). En esta rama se ubican también las actividades agroindustriales, en la que se destacan los subsectores de café, palma, banano, caña, cacao y flores por su volumen de exportaciones. Dada las condiciones geográficas donde estas se realizan, los trabajadores presentan riesgos diferenciados. Sin embargo, en las zonas rurales existe un déficit importante en materia de inspección laboral que dificulta la garantía de los derechos de los trabajadores, ocasionada por la falta de recursos económicos para realizar las inspecciones y la ausencia de una formación especializada para la atención de los trabajadores rurales y agroindustriales. Al respecto, en las memorias presentadas por el Ministerio del Trabajo a la OIT sobre los convenios de inspección del trabajo, se evidencia dentro del programa de capacitación de inspectores que en 2022 y 2023 se dictaron módulos temáticos generales sobre los protocolos de inspección en palma de aceite, flores y caña de azúcar. No obstante, esto no se acompañó de una formación especializada en aspectos claves de estos sectores como la cadena de valor, las formas de producción y los riesgos laborales específicos (Ministerio del Trabajo, 2025). Tampoco se evidencia formación en estos protocolos en 2024 y 2025.

Los llamados de atención hechos por parte de organizaciones de tipo internacional como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT reflejan las debilidades de la inspección laboral en la agroindustria y las zonas rurales en el país. Dentro de la información solicitada a Colombia, se encuentra el estado de la implementación de la *Estrategia de Inspección de Trabajo Móvil* y el impacto de su cumplimiento en la agricultura. También se solicitó información sobre la cantidad de medidas ordenadas por los inspectores del trabajo que estén en vía para garantizar la salud y seguridad en el trabajo para los trabajadores del sector. Finalmente, se pidió al Gobierno

nacional información sobre el número y la naturaleza de las infracciones detectadas en materia de SST en las empresas agrícolas, incluyendo el número de sanciones impuestas, accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Esto con el fin de fortalecer la información previamente obtenida, relacionada con los procesos de capacitación a inspectores laborales que se impartieron en el país, que incluyeron temas como protocolos de inspección para los sectores de palma y caña de azúcar, prevención de los riesgos laborales y la violencia de género en los lugares de trabajo (OIT, 2024).

Al respecto, de acuerdo con las memorias presentadas por el Ministerio del Trabajo a la OIT en 2025 sobre los convenios 81 de inspección del trabajo y 129 de inspección del trabajo en la agricultura, para el 2024 tan solo se realizaron 987 inspecciones en el sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca de un total de 9.503 inspecciones realizadas en este año (Ministerio del Trabajo, 2025).

En el sector de las flores, en particular, las violaciones de los derechos laborales se presentan principalmente en las temporadas de más demanda de exportaciones, debido a la contratación de trabajadores y trabajadoras por parte de empresas tercerizadoras. La producción de las flores en Colombia se encuentra mayormente concentrada en dos territorios en el país. Por un lado, en la Sabana de Bogotá cuenta se ubica el 79% de la producción (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2009). Según el Censo de Fincas Productoras de Flores (DANE, 2010), los municipios de Madrid, El Rosal, Facatativá, Tocancipá, Mosquera y Funza representan el 54,6% de fincas en el departamento de Cundinamarca dedicadas a esta actividad. Por otro lado, el departamento de Antioquia es el segundo más representativo para este tipo de producción, destacándose los municipios de Carmen del Viboral, Rionegro, Marinilla, Guarne, La Ceja, El Retiro y La Unión (Gobernación de Antioquia, 2024). Una de las formas de contratación que se aplica directamente en el sector de las flores, particularmente en las temporadas de alta demanda de exportaciones, como San Valentín o el Día de las Madres, se da a través de las empresas tercerizadoras, que representaron el 8,3% de las denuncias recibidas por los Centros de Atención Laboral de la ENS en el año 2020 (CEDAIT, 2021). Dentro de las principales violaciones a los derechos laborales asociadas a este fenómeno se encuentran una baja tasa de sindicalización en el sector, aumento indiscriminado de las jornadas de trabajo debido a la demanda del producto, salarios bajos, diferenciación de trato entre los trabajadores directos y los temporales y relación laboral difusa entre trabajador y empleador.

El sector minero-energético, por su parte, registra altas tasas de mortalidad laboral, y no cuenta con una inspección diferenciada que atienda esta situación en zonas particulares, como el Corredor de la Vida. El Gobierno nacional denominó Corredor de la Vida al conglomerado de municipios que hacían parte del antiguo corredor minero en

Colombia, por la importancia para la explotación de carbón de este territorio. Actualmente, el Corredor de la Vida es una prioridad en la coordinación interinstitucional para la transición energética y la transición justa. En 2024, el sector registró una mortalidad laboral de 50,66 por cada 100.000 trabajadores, inferior a la de 2023 (55,66 por cada 100.000 trabajadores), pero aún 17 veces mayor que la tasa nacional, siendo el sector con más muertes laborales. La accidentabilidad fue de 12,43 por cada 100 trabajadores, superada solo por el sector agropecuario (13,50 por cada 100 trabajadores). Además, el sector de minas y canteras ocupó el primer lugar en enfermedades laborales con una tasa de 270,44 por cada 100.000 trabajadores, superando la del año anterior (227,95 por cada 100.000 trabajadores) (Consejo Colombiano de Seguridad, 2024a).

Esta situación particular no se ve reflejada en la inspección laboral en el país, que carece de un enfoque especializado que atienda de manera prioritaria los temas de salud y seguridad en el trabajo en sectores priorizados, particularmente en este sector de la economía (Consejo Colombiano de Seguridad, 2024b). De acuerdo con la OIT (2018), respecto a la minería a cielo abierto, se requiere que los inspectores del trabajo tengan las competencias necesarias y especializadas para tratar las cuestiones de salud y seguridad en el trabajo, y prestar apoyo y asesoramiento tanto a empresas como a trabajadores. El Grupo OCA Global (2025), por su parte, señala que para que la industria minera sea sostenible, se debe asegurar una inspección que evalúe aspectos específicos del sector, relacionados con la infraestructura, condiciones de trabajo, gestión de residuos, medidas de seguridad, planes de emergencia, formación del personal, equipos de protección personal, entre otros registros relacionados con la SST.

Aún son limitadas las medidas para garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores portuarios, a pesar de los avances que se han tenido al respecto. El Ministerio del Trabajo avanza en la creación del Registro Único de Trabajadores Portuarios (Rutrabort), que tiene el objetivo de almacenar información relativa sobre los trabajadores portuarios como tipo de contrato laboral, funciones, pago de horas extra y aportes a seguridad social. No obstante, el Rutrabort por sí solo no garantiza el respeto de los derechos laborales de los trabajadores portuarios, como se evidencia en la Resolución 0532 de 2020 del Ministerio del Trabajo⁶⁰. En esta misma línea, en 2023 se expidió el Documento CONPES 4118 *Política Nacional Portuaria: Modernización y Sostenibilidad de la Actividad Portuaria y su articulación con el Territorio*⁶¹, que incluye acciones de fortalecimiento de la IVC de parte de la Superintendencia de Transporte. Dichas acciones están orientadas a regular el mercado

⁶⁰ Por la cual se crea el Registro Único de Trabajadores Portuarios de Colombia – RUTRAPORT.

⁶¹ Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4118.pdf>.

de servicios portuarios y el control de tarifas, sin embargo, no se incorporaron acciones dirigidas a verificar la garantía los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, el 75% de los ocupados en sector turismo se encuentra en condición de informalidad (DANE, 2025) lo que dificulta realizar inspecciones efectivas en el sector. El turismo ocupó en 2023 un total de 872.527 personas, y el alojamiento y servicios de comida para el 2024 fue la décima actividad que más contribuyó al valor agregado nacional. El número de visitantes no residentes al país pasó de 2,1 millones de personas en 2021 a 6,8 en 2024 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2025) convirtiendo al turismo en una fuente importante para la generación de riqueza, siendo Cartagena, Cali, Santa Marta y San Andrés y Providencia los principales destinos⁶². Sin embargo, esto no corresponde con las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras que se encuentran mayormente en la economía informal. Esto representa un obstáculo para la realización de inspecciones efectivas puesto que existen actividades que no están registradas, no hay empleadores claramente identificados a quiénes inspeccionar y, por lo general, no se identifican lugares fijos de trabajo. Según la OIT (2016), el turismo es un motor clave de empleo a nivel global, que a su vez enfrenta desafíos relacionados con la informalidad y las condiciones laborales inadecuadas, lo que hace imprescindible una supervisión más rigurosa para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales.

Así mismo, persisten mecanismos limitados para la IVC de situaciones vulneradoras de derechos laborales que están empezando a ser objeto de regulación, entre estas el contrato de aprendizaje y el trabajo en plataformas digitales. La Ley 2466 de 2025 estableció la laboralidad del contrato de aprendizaje, además de una modificación en relación con la jornada laboral y la regulación del trabajo diurno y nocturno. También dispuso modificaciones normativas específicas para el trabajo en plataformas digitales, que incluyó el registro de los trabajadores y la posibilidad de reconocerlos como trabajadores dependientes. En cuanto a los contratos de aprendizaje para 2025, los aprendices del SENA (284.318 a nivel nacional (SENA, 2025)), pasaron de recibir máximo el 75% de un salario mínimo un salario mínimo completo luego de la aprobación de la norma. No obstante, las bajas capacidades de IVC llevan a que estas modificaciones normativas por sí solas no aseguren efectivamente el cumplimiento de la reforma.

Los principios y el diseño del modelo tradicional de inspección laboral impiden abordar adecuadamente dinámicas del mundo del trabajo, especialmente aquellas que tienen lugar en la economía informal. La OIT (2017) señala que en países en vía de desarrollo como Colombia el enfoque de la inspección no se debe inscribir en la lucha contra

⁶² Tomando como referencia la llegada de pasajeros en vuelos nacionales regulares por principales aeropuertos.

el trabajo ilegal o no declarado, o la denominada economía subterránea o clandestina, ya que este es un fenómeno masivo que además es fuente de empleo y riqueza necesario para el crecimiento del país. Por esta razón, los programas y actuaciones relacionados con la inspección han sido percibidos más como un obstáculo que como un motor de cambio y progreso (OIT, 2017). Esto es especialmente relevante en países como Colombia, donde, para el 2024, el 55% de los ocupados se encontraban en condición de informalidad y el 41,07% eran trabajadores por cuenta propia, incluyendo en esta categoría los vendedores y vendedoras informales.

Sin embargo, el modelo de inspección actual se suscribe al modelo tradicional de relación laboral, que depende de elementos claramente definidos (empleador, trabajador por cuenta ajena, contrato de trabajo) y de centros de trabajo fácilmente localizables, lo que dificulta aplicarlo en el caso de los trabajadores ubicados en la economía informal y la economía popular. Cabe resaltar que en Colombia el 76% de las microempresas del país no se encuentran registradas en Cámara de Comercio y el 88% de estas empresas no contribuyen a salud ni pensión de los trabajadores, por lo cual son consideradas como informales, lo que en términos de inspección significa que no cuentan con un empleador formal al que se pueda sancionar (OCDE, 2022).

Tampoco existe un enfoque preventivo de IVC aplicable a formas organizativas de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular y la economía solidaria, lo que ha llevado a la vulneración de los derechos de los trabajadores. En el tercer trimestre de 2024 se realizaron cinco Encuentros Territoriales de Economía Popular en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Popayán y Cúcuta, que fueron concebidos como espacios de diálogo y construcción colectiva para aportar a la formulación de una política pública que reconozca y garantice los derechos de trabajadoras y trabajadores de la economía popular en Colombia. Estos espacios evidenciaron que entre las formas organizativas de los trabajadores de la economía popular se encuentran las organizaciones de la economía social y solidaria, como las cooperativas sin sección de ahorro y crédito, particularmente las integradas por sujetos de especial protección (organizaciones rurales) y cuidadoras. También diferentes asociaciones que se diferencian de las cooperativas, corporaciones y fondos de empleados, que hacen parte de la economía solidaria en tanto sus miembros deben ser trabajadores de una empresa (esto para los fondos de empleados o personas jurídicas).

A pesar de la expedición del Documento CONPES 4051 *Política Pública para el Desarrollo de la Economía Solidaria*⁶³, aprobado en 2021, este instrumento no incorpora de manera explícita el enfoque de trabajo digno y decente, ni aborda las condiciones laborales

de quienes integran dichas organizaciones, lo que genera un vacío en la garantía de sus derechos, garantizados a partir de las herramientas como la inspección laboral, y limita el alcance de las políticas públicas dirigidas al fortalecimiento del sector. Esta situación ha implicado que el modelo cooperativo sea empleado para enmascarar relaciones laborales de subordinación que vulneran la normatividad laboral, entre otras vulneraciones al derecho al trabajo, como por ejemplo el caso de la Cooperativa de trabajo asociado San José de Cúcuta (Corte Constitucional de Colombia, 2008) y el caso CAPRECOM (Corte Constitucional de Colombia, 2013).

Finalmente, debido a la insuficiencia de inspección laboral, ha aumentado la propensión a la violación de la libertad sindical. El Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar) señala que el Estado colombiano ha sido un actor relevante en la violación de los derechos de los trabajadores y otros actores, que termina afectando la libertad sindical; esto se evidencia en cuanto el Estado hace nugatorias las denuncias y peticiones de los trabajadores referidas a la violación de los derechos laborales. Para esto, el Cajar recomendó capacitar técnicamente a los inspectores laborales, revisando su número y distribución geográfica, con el fin de que estos puedan evidenciar las pruebas a favor de los trabajadores en tanto sea el caso, frente a la violación de sus derechos laborales (Cajar, 2005). Entre los años 2020 y 2023, en Colombia se generaron 9.844 quejas de trabajadores ante el Ministerio del Trabajo por vulneración de los derechos laborales (La Nota Económica, 2025). Sin embargo, en este mismo periodo los boletines de IVC del Ministerio del Trabajo (2026) solo reportaron la apertura de 1.972 investigaciones relacionadas a la violación de estos derechos, demostrando una asimetría entre la denuncia y la capacidad de respuesta que genera impunidad y afectaciones a la libertad de asociación y sindical.

3.3.2. Estrategias, directrices y acciones insuficientes para atender los riesgos particulares de los grupos de trabajadores más vulnerables, en el marco del cumplimiento de la normatividad laboral vigente

Grupos particulares de trabajadores están mayormente expuestos a la violación de sus derechos fundamentales. Existen grupos poblacionales que se encuentran en condición de especial vulnerabilidad, tales como las trabajadoras domésticas y parteros y parteras. También se ubican entre estos grupos los vendedores y vendedoras informales y personas ubicadas en actividades sexuales pagadas. Aunque comparten la característica de haber sido reconocidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección, en la realidad son insuficientes las estrategias para asegurar la materialización de sus derechos laborales. También son frágiles las condiciones de los trabajadores de plataformas digitales, para quienes son los algoritmos informáticos los que regulan las condiciones laborales, al

punto de introducir sesgos discriminatorios debido a la falta de transparencia y vigilancia humana (OIT, 2021).

Respecto a las trabajadoras domésticas remuneradas, las estrategias formuladas en materia de política pública aún no cumplen con los estándares internacionales. De acuerdo con el DANE, en 2024, más de 704.000 personas eran trabajadoras domésticas, de las cuales 647.000 eran mujeres. No obstante, solo el 17% estaba afiliado al sistema de seguridad social y el 60% recibía un salario igual o inferior al mínimo legal (OIT, 2024). En las memorias presentadas por el Ministerio del Trabajo sobre el Convenio 189 de la OIT se hace alusión a la falta de inspección sobre el trabajo doméstico, lo cual fue evidenciado por las principales centrales sindicales del país (Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General del Trabajo (CGT)), quienes denunciaron que los trabajadores en esta actividad se ven obligados a realizar tareas que están por fuera de sus contratos, además de recibir órdenes por personas que no son sus jefes directos. Ante esta situación denuncian que la inspección laboral en este sector no es efectiva puesto que dicha inspección se considera de carácter penal y no de tipo laboral, por lo cual las investigaciones en este tema son limitadas. En contraparte, el Gobierno nacional informa en torno a esta situación que son pocas las denuncias recibidas de parte trabajadores, quienes prefieren acercarse a las centrales sindicales para hacer las respectivas querellas (Ministerio del Trabajo, 2025).

Al respecto, el Gobierno nacional incluyó en el PND 2022-2026 orientaciones para inspeccionar el trabajo doméstico, las cuales fueron desarrolladas en el marco de una cooperación bilateral entre el Ministerio del Trabajo de Uruguay y el Ministerio del Trabajo de Colombia. Tras este proceso se adquirieron conocimientos conceptuales, técnicos y prácticos para construir una guía de inspección preventiva en el trabajo doméstico. Sin embargo, estas medidas son insuficientes si esto no se acompañan de inspecciones puerta a puerta en los hogares de los empleadores.

Además, dada la cantidad de mujeres ocupadas en el trabajo doméstico, se requiere una intervención integral. Al respecto la OIT propone una hoja de ruta que identifica 5 ejes de trabajo interconectados: (i) formalización; (ii) equiparación en derechos; (iii) valorización y profesionalización del trabajo de cuidados, en particular del trabajo doméstico; (iv) seguridad y salud en el trabajo y (v) fortalecimiento de la representatividad, las organizaciones y los espacios de diálogo social. Algunos de estos aspectos fueron incluidos en el Documento CONPES 4143 *Política Nacional de Cuidado*, de 2025; sin embargo, restan por incorporar acciones específicas para la garantía de la salud y seguridad en el trabajo, las inspecciones del trabajo al interior de los hogares y la promoción de la afiliación al SISS.

En materia de salud y seguridad en el trabajo, persiste el desconocimiento de los riesgos específicos a los que se encuentran expuestas las trabajadoras domésticas. De acuerdo con el estudio de la OIT (2023), la pandemia visibilizó la importancia de identificar los riesgos físicos y psicosociales a los que se exponen las trabajadoras domésticas remuneradas, dado que no existen estándares sobre salud y seguridad en el trabajo para atenderlos y prevenirlos. En un estudio cualitativo realizado por la ENS (2019), se identifica que las trabajadoras domésticas hacen parte principalmente del sistema subsidiado de salud, por lo cual se dificulta su inclusión en las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), y la atención y prevención de las trabajadoras en torno a la SST. Dentro de los principales riesgos a los que se ven enfrentadas las trabajadoras de trabajo doméstico se encuentran los relacionados a la exposición a químicos, musculares y físicos en general, como dolores de espalda, y psicológicos, como estrés y ansiedad.

Así mismo, no se han contemplado acciones para asegurar la salud y seguridad en el trabajo de parteras y parteros durante el ejercicio de su labor, especialmente en los departamentos donde se concentra esta actividad, a pesar de que el Documento CONPES 4143 avanzó en brindar formación profesional integral a las personas que ejercen esta labor. El estudio de la OIT y el Ministerio de Igualdad y Equidad (OIT, 2024) recomienda garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo a las personas que trabajan en el cuidado comunitario: igualdad, seguridad social, salud y seguridad en el trabajo. El DANE, dentro de la información recolectada para las estadísticas vitales, identificó que los departamentos en los que se ubican la mayor cantidad de nacimientos atendidos por parteros y parteras se encuentran en Chocó, Amazonas y Cauca con el 28,09%, 18,31% y 9,63%, respectivamente (DANE, 2023). Además de lo anterior, en la Sentencia T-128 de 2022 la Corte Constitucional reconoció a los parteros y parteras como sujetos de especial protección constitucional y exhortó a adoptar medidas para proteger su salud, integridad y seguridad durante el ejercicio de su trabajo (Corte Constitucional de Colombia, 2022). En relación con lo anterior, el Documento CONPES 4143 advirtió que persiste un desconocimiento de la labor que ejercen los parteros y parteras como parte del cuidado de la comunidad y la salud de las personas, por ello contempló acciones de formación profesional integral, certificación de competencias y unidades móviles para brindar actividades lúdicas y apoyo psicosocial a las personas cuidadoras. No obstante, este documento no incluyó acciones orientadas a la garantía del derecho a la salud y seguridad en el trabajo en los departamentos en donde se concentran mayoritariamente las parteras y parteros y a la fecha no se ha dado cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional.

De otro lado, las condiciones de salud y seguridad en el trabajo de los vendedores y vendedoras informales siguen siendo precarias, ya que las estrategias de intervención

están centradas en el uso y disfrute del espacio público, dejando por fuera la **garantía de los derechos fundamentales del trabajo, en particular de las mujeres**. Para el año 2024, la cantidad de vendedores ambulantes en Colombia fue de 507.266, de las cuales el 60,4% fueron hombres y 39,6% mujeres (DANE, 2024). Particularmente, esta población trabaja sin afiliación al sistema de riesgos laborales y en entornos que carecen de condiciones mínimas de bioseguridad, acceso a agua potable o servicios higiénicos. La sobrecarga física derivada del transporte y manipulación constante de mercancías, la exposición prolongada al sol o la lluvia y la falta de pausas activas impactan negativamente su salud física y mental (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2023). Así mismo, desarrollan su actividad en espacios públicos sin garantías de protección personal, como sombrillas, guantes, tapabocas o calzado adecuado, lo cual aumenta la prevalencia de enfermedades respiratorias, dérmicas, musculoesqueléticas y gastrointestinales (ENS, 2023; OIT, 2021). A esto se suma la falta de acceso a campañas de prevención, controles de salud periódicos y educación sobre riesgos laborales (OIT, 2017).

A pesar de que los hombres representan una cantidad mayor de trabajadores ambulantes, las mujeres representan unos riesgos diferenciados. La Organización Panamericana de la Salud (2024) informó que los riesgos de salud en los trabajos informales se acentúan mayormente para las mujeres entre otras cosas por la doble carga de trabajo a las que se ven sometidas, así como falta de acceso a garantías sanitarias como acceso a baños y elementos de salud menstrual (Maasago, 2022).

Los(as) vendedores(as) informales no solo deben enfrentarse a condiciones precarias de trabajo, sino también a formas persistentes de violencia simbólica y física por parte de algunos sectores de la ciudadanía. La falta de reconocimiento social de su labor ha favorecido un entorno de discriminación, exclusión y agresiones que se manifiesta en comentarios ofensivos, empujones, hostigamientos o llamados a la fuerza pública para su desalojo, mecanismo empleado por las autoridades administrativas para la protección del espacio público (Suárez, 2016), en contravía de lo determinado por la Corte Constitucional. La Sentencia T-083 de 2024 amparó los derechos al debido proceso, la igualdad, el trabajo, el mínimo vital y la libertad de escoger profesión u oficio de los trabajadores informales desalojados del espacio público por parte de las alcaldías y policía. Esta sentencia enuncia que, aunque el deber del Estado es la protección de los espacios públicos, esta protección no debe sobrepasar los derechos humanos (Corte Constitucional de Colombia, 2024). Esta situación se agudiza para las mujeres, personas LGBTIQ+ y migrantes que ejercen el comercio informal, quienes deben enfrentar múltiples formas de discriminación interseccional (ONU Mujeres, 2023).

Así mismo, las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas carecen de una acción integral por parte del Estado colombiano para asegurar la garantía de sus derechos fundamentales, como los derechos sexuales y reproductivos en miras a la prevención de violencias y acoso, a pesar de que estos han sido reconocidos en diversas sentencias de la Corte Constitucional. El Ministerio de Igualdad y Equidad señaló en 2024 que la Corte Constitucional se ha pronunciado en las Sentencias T-629 de 2010, T-109 de 2021 y T-073 de 2017⁶⁴ en relación con el derecho al trabajo en conexión con el mínimo vital de personas que ejercen actividades sexuales pagadas. A pesar de ello, en Bogotá, por ejemplo, se documenta que se naturalizan expresiones de violencia de género y que el desconocimiento de los derechos por parte de las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas ha jugado un papel importante (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019). La Alcaldía de Bogotá, en un informe presentado en 2019, expuso las agresiones vividas por trabajadoras sexuales pagadas, que no fueron denunciadas ante los organismos pertinentes debido a factores como dependencia económica, vergüenza, culpa o por sentimientos de dependencia hacia los agresores. En cuanto a los procesos judiciales, las mujeres también reconocieron que, a pesar de conocer las vías judiciales, se sintieron objeto de discriminación y revictimización por parte de las instituciones de la rama judicial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Por otra parte, las personas con responsabilidades familiares, especialmente las mujeres, incluyendo aquellas ubicadas en el sector público, carecen de apoyo institucional para conciliar las tareas de cuidado con sus empleos, lo que limita su productividad. Las mujeres realizan tres cuartas partes del trabajo no remunerado al interior de los hogares colombianos (DANE & ONU Mujeres, 2020). Esta situación reproduce desigualdades estructurales de género, limita las oportunidades laborales y afecta la salud física y mental de quienes ejercen estas labores sin apoyo institucional. Aunque la Recomendación 204 y el Convenio 156 de la OIT instan a los Estados a adoptar políticas que faciliten la compatibilidad entre empleo y responsabilidades familiares, en el sector público colombiano persiste la rigidez en las jornadas laborales y la falta de lineamientos

⁶⁴ La Corte se ha pronunciado en relación con el derecho al trabajo frente a las personas que ejercen actividades sexuales pagadas, reconociendo en la Sentencia T-629 de 2010 el respeto laboral a trabajadoras y trabajadores sexuales en garantía de una vida digna, mínimo vital, salud, seguridad social, estabilidad laboral reforzada y las condiciones necesarias para aquellas mujeres que ejercen estas actividades. En esta misma línea, la Sentencia T-109 de 2021 resuelve que a las mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas se les debe garantizar la protección de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la estabilidad laboral reforzada, y en especial atención las mujeres embarazadas y lactantes. De igual manera, la Sentencia T-073 de 2017 resuelve que el ejercicio de la prostitución se configura como una actividad comercial, por lo tanto, sujeta a garantías laborales para sus trabajadoras y se ampara el derecho al trabajo en conexidad con el mínimo vital.

claros para implementar horarios flexibles, teletrabajo o esquemas de trabajo adaptados a las cargas de cuidado. Esta indefinición impacta directamente la productividad y el bienestar de los trabajadores con responsabilidades familiares y obstaculiza el avance hacia un modelo laboral equitativo y corresponsable (CEPAL, 2023).

De igual manera, a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para prevenir, atender y proteger de manera oportuna y eficaz a las personas frente al acoso sexual y las violencias basadas en género (VBG) en el ámbito laboral en las entidades públicas, persisten vacíos en la adopción de políticas, protocolos y rutas institucionales. El país ha avanzado de manera significativa en el reconocimiento normativo del derecho a un trabajo libre de violencias. Según los datos de la Procuraduría General de la Nación (2024), en 2024 se expedieron 113 pliegos y 69 fallos de situaciones relacionadas con acoso laboral. Sin embargo, tras la expedición de la Ley 2365 de 2024⁶⁵ y la ratificación del Convenio 190 de la OIT, la Circular 006 de 2025 de la Procuraduría General de la Nación evidencia que subsisten vacíos importantes en la adopción de políticas, protocolos y rutas institucionales, criterios subjetivos que no permiten una clara adopción de dichos lineamientos, así como debilidades en la comprensión diferenciada de la forma de adoptar las rutas de prevención y la atención al acoso sexual como una falta no conciliable y constitutiva de una violación a los derechos humanos. Esta situación genera respuestas fragmentadas, prácticas revictimizantes y una aplicación desigual de los estándares de protección, lo que limita la efectividad del marco jurídico vigente y perpetúa condiciones laborales inseguras, especialmente para las mujeres y otros grupos con especial protección constitucional.

De otro lado, no se cuenta con estrategias articuladas de IVC dirigidas a los trabajadores de las plataformas digitales. Según la encuesta de la OIT sobre trabajadores en plataformas digitales basadas en la web (OIT, 2025), en Colombia, la tendencia de trabajo en plataformas digitales se encuentra en crecimiento, pasando de representar un 0,9% del total de los empleos en 2020 a un 9,7% en 2024. A pesar de ello, esta expansión se ha dado sin estrategias claras en materia de IVC, así como de caracterización, regulación y promoción de la libertad sindical para la protección de los derechos de los trabajadores (OIT, 2021). La OIT señala que los algoritmos son usados para asignar tareas, medir la velocidad y la concentración de trabajadores, por lo que, si un trabajador no rinde bien o si la calidad de su trabajo no alcanza los estándares establecidos a través de estas herramientas, se puede desencadenar la no asignación de tareas y desactivación de cuentas. Asimismo, estos algoritmos, desconocidos por la mayoría de los trabajadores y de las

⁶⁵ Por medio de la cual se adoptan medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en las instituciones de educación superior en Colombia y se dictan otras disposiciones.

autoridades laborales, llevan al incumplimiento de la normatividad existente, la desprotección del consumidor y de los derechos fundamentales de los trabajadores (OIT, 2021).

Es necesario destacar que en Colombia hay pocos estudios oficiales al respecto de los trabajadores de plataformas. Sin embargo, un ejemplo de esta situación se retrata en un estudio realizado por la OIT (2021), en el que aproximadamente el 41% de los encuestados reportó haber sido sancionado por la plataforma sin ningún tipo de proceso de descargos. La sanción se traduce en el no envío de pedidos o el bloqueo de los accesos a la aplicación. Entre las razones esgrimidas por los encuestados frente a este tipo de medidas se encuentran la devolución de pedidos, atrasos en el pago, demoras en las entregas e incluso errores en el sistema (GPS [*Global Positioning System*], datos del documento, entre otros).

En cuanto al sector público, los avances en la formalización todavía son insuficientes para democratizar el acceso al empleo público, especialmente a partir del Marco Nacional de Cualificaciones. El Marco Nacional de Cualificaciones es el instrumento que permite clasificar a las cualificaciones en el país en 8 diferentes niveles. Este Marco permite articular el sistema académico con el mercado laboral. Sin embargo, esta articulación está más dirigida al sector privado y deja de lado la posibilidad de generar procesos de innovación en diferentes entidades del Estado (SPE, 2017).

Los contratos de prestación de servicios para las entidades del Estado se encuentran regulados en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993⁶⁶, definiéndose como aquellos servicios que se celebran para apoyar la administración o funcionamiento de la entidad, sin generar ningún tipo de relación laboral ni de prestaciones sociales entre las partes. Según los registros consignados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública I y II, durante el año 2024 en Colombia se firmaron 747.942 contratos de prestación de servicios con 459.017 personas naturales, que, en general, desempeñaron labores misionales y permanentes. En este sentido, el *Plan de Formalización del Empleo Público*, liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), contempla estudios de cargas laborales, la ampliación de plantas globales, la creación de plantas temporales y otros mecanismos alternativos. No obstante, de acuerdo con la Dirección de Movilidad del Ministerio del Trabajo en entrevista realizada en el marco de la formulación del presente documento, no se analizan otras estrategias como el acceso a través de la vía de cualificación educativa (Simbaqueva, 2025).

El acceso al empleo público continúa presentando limitaciones significativas para su democratización, en la medida en que el ingreso mediante la vía de la cualificación educativa

⁶⁶ Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

no se reconoce ni articula de manera suficiente dentro del marco normativo vigente. Esta situación restringe la participación de personas con trayectorias formativas diversas y reproduce barreras de acceso que afectan la equidad y la meritocracia del sistema. Si bien existen acuerdos sindicales orientados a promover estos enfoques, como es el caso del Acuerdo Sindical del Ministerio del Trabajo o el compromiso 48 del Acuerdo Nacional Estatal 2025 (Departamento Administrativo de la Función Pública y Ministerio del Trabajo, 2026), su alcance ha resultado insuficiente para superar las restricciones normativas que impiden consolidar un modelo de ingreso más incluyente y acorde con las necesidades actuales del empleo público.

Finalmente, los trabajadores y trabajadoras con pertenencia étnica enfrentan retos en materia de garantía de inclusión laboral y protección de los derechos laborales, como la falta de contratación inclusiva y los vacíos en la IVC en la aplicación del Convenio 169 de la OIT. A pesar del mandato establecido en la Ley 2294 de 2023 para promover la inclusión laboral con enfoque étnico y de género, las empresas que operan en territorios donde predomina la población de pertenencia étnica no siempre garantizan procesos de contratación inclusivos ni desarrollan capacidades locales, lo que refuerza la dependencia económica y la precariedad laboral. Al respecto, la Sentencia T-572 de 2017 de la Corte Constitucional estableció que la discriminación racial en el entorno laboral constituye una vulneración directa de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

Además, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha pedido al Gobierno nacional que informe sobre las medidas tomadas para la realización plena de los procesos de consulta previa y también sobre los mecanismos para asegurar la participación de los pueblos cubiertos por el Convenio 169 de la OIT en los beneficios que reporten los proyectos de desarrollo emprendidos en sus tierras. Al respecto, el Ministerio del Trabajo en las memorias presentadas a la OIT sobre el Convenio 169 señala que aún existen vacíos en relación con la IVC para asegurar la aplicación de dicho convenio, que establece la obligación de proteger los derechos de la población indígena en materia de empleo (Ministerio del Trabajo, 2025).

Sobre los trabajadores indígenas en las zonas fronterizas, el Ministerio del Trabajo señala que, desde el área técnica dirigida a construir lineamientos de inspección, no se han generado avances relacionados con la aplicación del convenio 169 de OIT para desarrollar la IVC con enfoque territorial.

3.4. Fragmentación institucional del sistema de protección social que limita el acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte

En Colombia, el sistema de protección social comprende tanto el SISS y como otros mecanismos para combatir la pobreza y la vulnerabilidad. De acuerdo con la Recomendación 212 sobre pisos de protección social de la OIT, hacen parte del sistema de protección social, además de los subsistemas del SISS, aquellas políticas, planes, programas y proyectos orientados a cumplir con alguna de las siguientes garantías: acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados y cualquier otro bien y servicio necesario; seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

De otro lado, los programas de reducción de la pobreza en el país están a cargo de distintas entidades. El principal de ellos es *Renta Ciudadana*, que es el programa central del Sistema de Transferencias. Se espera que su componente específico para jóvenes (*Renta Joven*) se articule con la política de gratuidad de la educación superior. Otros están a cargo del DPS, como la devolución del impuesto al valor agregado, la *Red de Seguridad Alimentaria*, *Misión Colombia*; otros en cabeza de alcaldías y gobernaciones; y el restante son implementados por el Ministerio de Igualdad y Equidad, como el Sistema Nacional de Cuidado, la *Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez*, *Hambre Cero* y *Agua es Vida* (Banco Mundial, 2024).

Ahora bien, aunque se ha avanzado en proponer un sistema de protección social que integre tanto los componentes del SISS como aquellas medidas para la superación de la pobreza y la desigualdad, y, en materia de salud, el 98% de la población se encuentra afiliada al SISS, 4 de cada 10 trabajadores se encuentra en el régimen subsidiado y no en el contributivo⁶⁷ (DANE, 2025). Lo anterior implica que estos trabajadores no acceden a

⁶⁷ Esta información se infiere del boletín de informalidad del DANE, que define la población ocupada informal como “**todos los asalariados o empleados domésticos que no cuentan con cotizaciones de salud ni a pensión por concepto de su vínculo laboral con el empleador que los contrató. De igual forma, comprende a los trabajadores por cuenta propia y patrones o empleadores que hayan quedado clasificados en el sector informal, todos los trabajadores familiares sin remuneración y demás personas sobre las que no se dispone de suficiente información sobre su situación en la ocupación para ser clasificadas en las categorías anteriores. Se excluyen los obreros y empleados del Gobierno**” (DANE, 2025). La información del DANE indica que, para 2024, la informalidad afectaba a 4 de cada 10 trabajadores, medida por su afiliación al SISS en salud y pensiones en la modalidad contributiva.

prestaciones económicas en casos de maternidad y paternidad, ni a pago de incapacidades médicas por enfermedades de origen común.

Más del 47% de la población ocupada se encuentra desprotegida en caso de incapacidades, invalidez o muerte por accidentes o enfermedades de origen laboral debido a la falta de afiliación al SGRL. En relación con el SGRL se tiene que, en 2024, tan solo el 52,59% de la población ocupada estaba afiliada al sistema de riesgos laborales, lo que significa que más del 47% de los trabajadores quedan por fuera de su cobertura (Ministerio de Salud y Protección Social, 2026). En sectores críticos de alta accidentalidad como el caso de la agricultura, por ejemplo, menos del 20% de los trabajadores están afiliados al sistema (Roldán, 2024).

A su vez, se presenta una baja cobertura en materia de cesantías, concebidas como un mecanismo de protección para los trabajadores frente a situaciones de desempleo, lo que deja desprotegidos a los trabajadores más vulnerables ante la pérdida del empleo. A 2023, solo el 60,1% de la población trabajadora en Colombia cotizó a cesantías, es decir, 9.753.615 personas (Asofondos, 2025). Eso implica que un aproximado de 5,3 millones de personas están en riesgo de no poder garantizar su mínimo vital si se quedan cesantes. Esta prestación depende de la afiliación de los trabajadores a los fondos de pensiones y cesantías, y el limitado acceso a sus coberturas implica no solo la desprotección en casos de desempleo sino también la imposibilidad de usarlas para construcción y mejoramiento de vivienda, financiación de educación o realizar inversiones que contribuyan al patrimonio de los trabajadores.

Esta situación es más compleja para los trabajadores cesantes en tanto la pobreza multidimensional sigue afectando a 6 millones de colombianos, y existen significativas diferencias territoriales que aún no son atendidas por el sistema de protección social. En 2024, la incidencia de pobreza multidimensional en Colombia se situó en 11,5%, lo que representa una disminución de 0,6 p.p. respecto al año anterior. No obstante, persisten marcadas disparidades territoriales. En las cabeceras municipales, la pobreza multidimensional alcanzó un 7,8%, mientras que en los centros poblados y rurales dispersos fue de 24,3% (DANE, 2025).

En una perspectiva similar, al integrar un enfoque poblacional al análisis de la pobreza, las desigualdades son aún más evidentes entre grupos étnicos. En 2023, el 60,1% de las personas que se autorreconocen como indígenas y el 43% de quienes se identifican como afrodescendientes vivían en condiciones de pobreza monetaria, un porcentaje significativamente mayor que el promedio nacional, que era de 34.6% para el mismo año (DANE, 2024). Al respecto, la CEPAL (2015) insiste que la baja articulación que

existe entre los pilares contributivos y no contributivos lleva a que se perpetúen dichas desigualdades (CEPAL, 2015).

Esta fragmentación institucional del sistema de protección social que limita el acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte tiene su origen en: (i) las debilidades en el diseño del SISS; (ii) la limitada articulación y coordinación de los programas en el enfocados en la superación de la pobreza y la asistencia social ; y (iii) la baja incorporación de enfoques poblacionales y sectoriales específicos para asegurar una adecuada protección de los trabajadores por parte del SISS.

3.4.1. Debilidades en el diseño del sistema Integral de seguridad social

El diseño del SGRL está centrado en brindar atención a los trabajadores dependientes e independientes con contrato civil, lo que deja por fuera a aquellas personas ubicadas en sectores altamente informales y de la economía popular. La normatividad estipula que son afiliados obligatorios al SGRL trabajadores con contrato formal de prestación de servicios, dependientes, trabajadores asociados en cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, jubilados o pensionados que se reincorporen en calidad de dependientes o independientes. Los trabajadores informales y trabajadores de la economía popular podrían afiliarse al sistema de forma voluntaria, cumpliendo la condición previa de estar afiliados al sistema de pensiones y al sistema de salud en la modalidad contributiva, pero esto dificultaría su tránsito progresivo hacia la formalidad ya que la mayoría de estos trabajadores no cotizan como independientes al sistema de pensiones ni de salud contributiva. Esto se evidencia en que en Colombia solo 392.861 personas se afiliaron voluntariamente a alguna ARL (Ministerio de Salud y Protección Social, 2026), de una población ocupada de casi 24 millones de personas en el año 2025 (DANE, 2025).

De igual manera, el diseño del mecanismo de protección al cesante tiene una muy baja cobertura entre la población desempleada, lo que implica dificultades para su sostenimiento en situaciones de desempleo prolongado, pérdidas de acervo de conocimientos y deterioro del capital humano. Se ha documentado que para el 2017 tan solo el 0,6% de la población desempleada a nivel nacional tuvo acceso al programa de protección al desempleo, mientras que en el mundo el 21,8% de los trabajadores desempleados tuvo acceso a prestaciones durante el desempleo (Montes-Vélez, 2023). Esto, de acuerdo con algunos autores, tiene efectos negativos sobre las personas cesantes por cualquier motivo que al no contar con prestaciones al desempleo, se pueden encontrar en escenarios de pobreza y deterioro del capital humano (Blanco, 1992; Gritz & Macurdy,

1997; Katz & Meyer, 1988; Meyer, 1990; Mortensen, 1977, citado por (Montes-Vélez, 2023)).

Además, los beneficios del mecanismo de protección al cesante son discriminatorios debido a las cotizaciones previas que se exigen a las cajas de compensación, con lo que se excluye a trabajadores de la economía informal (Arias-Cortes, 2013, citado por Montes-Vélez 2023). Velázquez-Pinto (2016), citado por Montes-Vélez (2023), encuentra que el mecanismo de protección al cesante contribuye a mantener el consumo de alimentos en un nivel nutricional básico. García-Guío (2017), citado por Montes-Vélez (2023), expone que los trabajadores formales que reciben el mecanismo, en promedio, encuentran empleo media semana más rápido que quienes no lo reciben. Otros autores como Londoño y Mejía (2019), citados por Montes-Vélez (2023), explican que los apoyos económicos al desempleado mitigan los efectos negativos del desempleo y que, cuando la pobreza se asocia con la desprotección, puede conducir al desempleado al deterioro de su bienestar y calidad de vida.

En esta misma perspectiva, se ha documentado que Colombia se encuentra por debajo de estándares internacionales en relación con los seguros de desempleo. De acuerdo con la Federación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2018), en el país se carece de seguro universal ante el desempleo, en comparación con países con economías similares que sí los han implementado como Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Venezuela y Uruguay. Adicionalmente, tal como ocurre en otros países de la OCDE, las dificultades de diseño llevan a que sean los trabajadores que se desempeñan en empleos de duración definida y a tiempo completo quienes normalmente puedan acceder a un apoyo en caso de pérdida del empleo, por lo que este seguro no opera en los casos de los trabajadores más vulnerables.

3.4.2. Limitada articulación y coordinación de los programas en el sistema de protección social enfocados en la superación de la pobreza y la asistencia social

Si bien se han implementado programas sociales para la reducción de la pobreza, todavía se evidencian profundas disparidades entre grupos y territorios alrededor de esta problemática. En Colombia, las tasas de pobreza difieren entre grupos poblacionales y territorios, lo cual, de acuerdo con el Banco Mundial, se genera en parte por un acceso y una calidad de servicios y activos desigual. El mismo documento informa que los municipios más pobres tienen menos capacidades para acceder a servicios y derechos de calidad como educación, atención médica, servicios financieros, y otros. Así, mientras algunos departamentos tienen una mayor intervención y presencia estatal, otros se denominan

desiertos de servicios, por ejemplo, Chocó, La Guajira, Amazonas, Vichada y Guainía (Banco Mundial, 2024).

Finalmente, aunque se han realizado algunos estudios integrados sobre gasto social (el primero de ellos sobre el periodo 1986-1990), estos son esporádicos, lo que dificulta contar con información actualizada y sistemática para planificar el gasto social en función de su impacto en la pobreza y la desigualdad. El DNP ha realizado ejercicios de cuantificación del gasto social, el primero de los cuales fue realizado para el periodo 1986-1990⁶⁸. Posteriormente, cuantificó el gasto social en subsidios y transferencias entre 2015 y 2018 a partir de la información de los proyectos de inversión consignados en el Banco de Proyectos de Inversión que esta entidad administra de los sectores de educación, salud, inclusión social, empleo, vivienda, servicios públicos domiciliarios y comunicaciones⁶⁹ (DNP, 2023). En la actualidad, existe la metodología Compromiso con la Equidad (CEQ), desarrollada por Nora Lustig y aplicada por el Banco Mundial, para medir los impactos de este gasto social y del sistema tributario sobre la pobreza y la desigualdad. La aplicación de esta metodología proporciona una guía a gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en pro de sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas (CEQ, 2026). No obstante, en Colombia estos estudios se realizan de manera esporádica lo que dificulta el aprovechamiento de la metodología y resultados por parte de las entidades gubernamentales.

3.4.3. Baja incorporación de enfoques poblacionales y sectoriales específicos en el sistema integral de seguridad social para asegurar una adecuada protección de los trabajadores

Grupos de trabajadores enfrentan dificultades específicas para la afiliación al SISS, entre los cuales se encuentran mujeres, trabajadoras domésticas, familias en programas de sustitución de cultivos ilícitos y empleados en actividades económicas con alta siniestralidad o con enfermedades ocupacionales crónicas.

⁶⁸ De manera puntual, el DNP encontró que el gasto social creció entre 1986 y 1990 en promedio el 33,3%, es decir, un crecimiento real del 7,7% anual. Por su parte, la participación del gasto social en el PIB presentó aumentos constantes de 1.2 puntos porcentuales entre 1986 y 1990, al pasar de 10% a 11,2%. El estudio también identificó las inversiones y resultados de sectores como salud-nutrición, empleo y bienestar social y el rol de la banca multilateral cofinanciando el gasto social, cuyo aporte incrementó la financiación de programas sociales del Gobierno nacional durante el periodo.

⁶⁹ Los resultados del análisis muestran que los subsidios y transferencias pasaron de 73,6 billones de pesos en 2015 a 87,5 billones de pesos en 2018, cambio que representa un incremento de un 18,8%. La mayor participación la concentran los subsidios indirectos (86,9%), seguidos de los subsidios cruzados (6,4%), transferencias no condicionadas (3,9%) y transferencias condicionadas (2,8%). Por su parte, los subsidios y transferencias representaron el 10,3% del PIB y el 68,5% del gasto público social del país.

En materia de seguridad social no se han integrado nuevas formas de protección que atiendan las particularidades de las mujeres, como las licencias para menstruaciones incapacitantes, lo que dificulta la participación de las mujeres en el mercado laboral. Se han hecho esfuerzos por visibilizar los efectos del poco reconocimiento de la menstruación sobre la participación de las mujeres en el mercado laboral. A pesar de ello, las licencias para mujeres y personas menstruantes por menstruaciones incapacitantes están limitadas a ciertas entidades públicas, y continúa prevaleciendo la premisa de que debido a la menstruación las mujeres se convierten en más propensas a violaciones de su derecho al trabajo, tal como lo informa el Fondo de Población de las Naciones Unidas (2023), al afirmar que las niñas y mujeres tienen menos capacidades de asumir escaños de liderazgo. De acuerdo con Laura Restrepo, fundadora de Bloom, una empresa social que busca mejorar la salud menstrual de mujeres y niñas, los espacios laborales fueron construidos por hombres ignorando los cuerpos femeninos, por ello, la menstruación no se protege; por el contrario, se minimiza y estigmatiza (Pacto Histórico, 2023).

Por otro lado, en el caso de las trabajadoras domésticas, las reformas a los subsistemas de seguridad social no han incorporado estrategias que faciliten la afiliación y conocimiento de parte de empleadores y empleadas. Un estudio realizado en Cartagena y Urabá, a partir de encuestas y grupos focales a trabajadoras domésticas, muestra la existencia de situaciones particulares que limitan su afiliación al sistema de seguridad social; la falta de interés de afiliarse al sistema en el régimen contributivo por temor a perder otros beneficios que reciben del Estado, como los subsidios de aquellas que son víctimas del conflicto armado; el desconocimiento en materia de protección de los riesgos laborales; la no entrega de elementos de protección personal por parte del empleador y la no exigencia de estos por parte de las trabajadoras; el desconocimiento de las trabajadoras del proceso de afiliación al sistema de cesantías; entre otras (Escuela Nacional Sindical, Universidad de Cartagena y Utrasd, 2019). De acuerdo con la OIT (2023), prevalece la falta de información sobre las obligaciones que establece la ley de parte de los empleadores y las trabajadoras domésticas, lo que, según esta organización, se deriva de reformas que no vienen de la mano de campañas de comunicación.

De igual manera, las familias que se acogen a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito en Colombia no tienen asegurada la continuidad en la afiliación al sistema de seguridad social, lo que a largo plazo implica baja densidad en la cotización, por consiguiente, desprotección en la edad adulta. En el caso de las familias que se encuentran en el *Programa de Sustitución de Cultivos Ilícitos*, las estrategias para promover su afiliación al SISS presentan fallas y no aseguran su continuidad una vez finalizada la atención inmediata. El componente de empleo temporal para personas recolectoras consistía

en su vinculación a actividades de sustitución de cultivos por medio de un contrato de prestación de servicios con organizaciones del territorio, y su consecuente vinculación al SISS durante la duración del contrato. No obstante, de acuerdo con la encuesta realizada solo el 41,74% de los beneficiarios reportaron haber recibido los beneficios completos del componente de empleo temporal. Los hallazgos indicaron que, además, hubo interrupciones en los trabajos temporales, y que después de haber recibido la atención inmediata muchos recolectores se vieron sin opciones laborales formales que les aseguraran su continuidad en el SISS (DNP y Universidad de los Andes, 2023). Esto es consistente con resultados de otros estudios que indican que una de las razones principales para vincularse a los cultivos ilícitos es la inexistencia de otras opciones en el territorio, por lo que la principal actividad productiva era el cultivo de coca, seguida por la ganadería, el jornaleo y otros cultivos, actividades igualmente informales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2018).

Ahora bien, no solo se presentan dificultades en la incorporación de enfoques poblacionales específicos, sino también, en el caso del SGRL, se carece de énfasis en ramas de la actividad económica particulares que reportan alta siniestralidad. El SGRL es limitado en la atención de las particularidades de ciertas ramas de la actividad económica como la agroindustria y la minería, lo que inicialmente puede explicarse debido a que el diseño del SGRL está diseñado principalmente para la industria urbana. Además, en la agroindustria se presentan situaciones particulares que no permiten hacer un seguimiento propio, como la contratación a través de empresas temporales (Instituto de Desarrollo e Investigación Agropecuaria Tecnificada, 2025). Ello, en parte, es ocasionado por la ausencia de estudios de riesgo oficiales que guíen las actuaciones en los subsectores con mayores tasas de accidentalidad y enfermedades. En contraste, se identifican estudios privados e independientes sobre la materia. Por ejemplo, en el caso de la producción de banano, se destaca la investigación hecha por el gremio de empresarios bananeros (2007) sobre accidentes de trabajo en las fincas bananeras y el estudio hecho por la OIT (2020) en el marco de la pandemia por COVID-19. En el sector floricultor, las principales investigaciones ha sido realizadas por universidades, entre las que se destacan la evaluación de riesgos biomecánicos en los trabajadores del sector floricultor en el municipio El Rosal (Cundinamarca) (Silva, Castell, & Rueda, 2024) y la evaluación de las condiciones de seguridad en el trabajo del sector de la floricultura en la empresa Nayre Flowers Colombia S.A.S (Carrero & Dávila, 2018).

Esta situación es particularmente importante en subsectores como el bananero. Al no tener procesos mecanizados, esta actividad productiva presenta un riesgo 3 o 4 veces mayor que los riesgos de la agroindustria a nivel nacional. A su vez, la palma de aceite y la caña

de azúcar son los sectores en donde más riesgos de accidentabilidad y enfermedades laborales se presentan debido también a la exposición a químicos y la realización de actividades repetitivas (Aristizábal, 2013).

En la floricultura los cultivos de flores, cacao, café, banano, palma y caña se replica esta situación derivada de la falta de enfoques específicos en el SGRL, lo que impacta en el bienestar de los trabajadores. En el subsector de las flores, un sector altamente feminizado, se presentan enfermedades relacionadas con la exposición a químicos y la realización de tareas repetitivas por largos periodos de tiempo (Hernandez D. Wilder & Orjuela, 2016), principalmente en las temporadas de alta demanda, como San Valentín o Día de las Madres (Castro, 2020). En el sector cacaotero, los riesgos físicos y químicos se relacionan también con el desconocimiento que tienen los productores y trabajadores sobre estos riesgos. Por ejemplo, un 88% de los productores desconocen las enfermedades y lesiones que se derivan del trabajo en los cultivos de cacao (Fundación Koinonia, 2021). En el caso del café, los riesgos de lesiones y enfermedades laborales están relacionados con las actividades mecánicas (58,6%), ambientales (49,7%) y el ruido y las vibraciones (34,7%) (OIT, 2017). Para el sector del banano se identifican como las principales enfermedades laborales las asociadas a las lesiones y trastornos musculoesqueléticos; que se agravan por la geografía tropical donde se encuentran los cultivos de banano (IUF, 2023). En cuanto al sector de la caña, se identificó al cambio climático como un factor de riesgo para las y los trabajadores del sector, lo que puede generar estrés térmico y deshidratación, además hay una ausencia de técnicos en SST en el sector agrícola que puedan atender las solicitudes particulares de los trabajadores (OIT, 2025). En el sector de la palma, si bien se vienen articulando el gremio palmero junto con la OIT para la mejora de las condiciones laborales, la alta informalidad que se presenta en el sector no permite realizar una prevención efectiva de los riesgos y enfermedades laborales a los que se encuentran sometidos los trabajadores (OIT, 2026).

3.5. Ineficacia del diálogo social para la resolución de conflictos laborales y la definición de políticas económicas y sociales que impliquen a los trabajadores en el nivel nacional y local

En Colombia, el diálogo social no es suficientemente maduro para lograr consensos en aspectos claves de la política laboral y social, como la definición del salario mínimo, a pesar de que esta es una de las principales características de la democracia participativa. El diálogo social es evidencia del nivel de desarrollo democrático de una sociedad, sin embargo, en Colombia el diálogo tripartito que implica a las organizaciones representativas de trabajadores, empleadores y gobiernos no suele traducirse en consensos entre las partes. Evidencia de ello es que en los últimos 23 años solo se ha logrado concertar

el salario mínimo en nueve ocasiones. En los años restantes, este se ha fijado por decreto presidencial. Recientemente también se reflejó en la falta de consenso sobre los contenidos de la reforma laboral y pensional que fueron presentadas ante el Congreso de la República.

Esta ineficacia del diálogo social también se refleja en la baja cobertura de la negociación colectiva entre organizaciones sindicales y empresas, lo que dificulta avanzar en una sociedad más equitativa. De acuerdo con el Informe sobre el diálogo social 2022: Negociación colectiva para una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente (ILOSTAT, 2023), la evidencia internacional muestra que las sociedades más equitativas son aquellas donde la acción de los sindicatos se traduce en negociaciones colectivas, que son la expresión natural del diálogo social en el mundo del trabajo y en el marco de la empresa. En Islandia, por ejemplo, la tasa de cobertura de la negociación colectiva es del 90%, la tasa de sindicalización de 91%, y el coeficiente de Gini de 0,26; en Dinamarca, las tasas son de 80% y 67% y un coeficiente de Gini 0,24 respectivamente; en Suiza, las tasas son de 90% y 65% y un coeficiente de Gini de 0,31. En contraste, se encuentran países como México, que tiene tasas de 10% y 12% y un coeficiente de Gini de 0,43, o Estados Unidos, que presenta tasas de 12% y 10% y un coeficiente de Gini de 0,41 (ILOSTAT, 2023). En Colombia, aunque no se cuenta con datos oficiales, las pocas fuentes disponibles señalan que la cobertura de la negociación colectiva abarca a menos del 1% de los trabajadores y está principalmente ligada a la negociación nacional estatal y a los trabajadores del sector público (Perdomo, 2013; Cialti, 2016). Esto coincide con los datos sobre desigualdad expuestos por el DANE en el que el Gini fue de 0,539 para 2023 (DANE, 2025).

Sobre el derecho a la sindicalización, se tiene que la tasa de sindicalización en Colombia es de las más bajas de América Latina, lo que pone en peligro el ejercicio real y efectivo de la democracia. Según el Sistema de Información Laboral y Sindical (Sislab) de la Escuela Nacional Sindical (ENS), Colombia cuenta con aproximadamente 6.000 sindicatos; sin embargo, solo el 3,52% de la población trabajadora está afiliada a estas organizaciones, lo que equivale a cerca de 1,2 millones de empleados (Ministerio del Trabajo, 2018). Esta cifra es considerablemente inferior a la de otros países de la región como Chile, México y Argentina, donde la tasa de sindicalización alcanza 17%, 12% y 28%, respectivamente (ILOSTAT, 2023).

La baja tasa de sindicalización afecta la negociación colectiva y la posibilidad de reducir la desigualdad. Aun cuando en Colombia el sindicalismo ha sido fundamental para el logro de los derechos de los ciudadanos a salarios justos, la regulación de jornadas laborales, la defensa de otros derechos y la preservación de la democracia, la baja tasa de sindicalización repercute negativamente sobre la posibilidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, promover la justicia social y reducir las brechas de

desigualdad. Estudios realizados por la OIT, que incluyen a Colombia, indican que existe una relación directa entre la tasa de sindicalización y la de negociación colectiva, y a su vez, entre la tasa de sindicalización y la posibilidad de mejorar los ingresos de los trabajadores y reducir la desigualdad (ILOSTAT, 2023). La existencia de sindicatos fuertes y representativos posibilitan lograr negociaciones colectivas en todos los niveles, que mejoren los ingresos y las condiciones de los trabajadores y sus familias, y contribuyan a la redistribución de la riqueza entre empleadores y empleados

Esta ineficacia del diálogo social para la resolución de conflictos laborales y la definición de políticas económicas y sociales que impliquen a los trabajadores en el nivel nacional y local obedece a: (i) la persistencia de la estigmatización y las agresiones hacia las organizaciones sindicales; (ii) la baja incorporación de la agenda del trabajo digno y decente en la concertación de políticas salariales y laborales; y (iii) la insuficiencia de información y deficiencias regulatorias para promover el diálogo social y la resolución temprana de los conflictos sociolaborales.

3.5.1. Persistencia de la estigmatización y las agresiones hacia las organizaciones sindicales

De acuerdo con la Comisión de la Verdad, en Colombia persiste el estigma contra las organizaciones sindicales, lo que impacta gravemente la calidad de la democracia. La Comisión de la Verdad (2022) ha expuesto que una de las principales razones para su estigmatización es el señalamiento en el cual se relaciona la actividad sindical con la insurgencia y los grupos armados ilegales. La propia Comisión de la Verdad reconoce que se les ha dado a las organizaciones sindicales un trato contrainsurgente, contrario a las normas internacionales del trabajo ratificadas por Colombia, como el Convenio 87 de la OIT, por el cual el país debe adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. Señala entonces la Comisión de la Verdad (2022) que

Una sociedad libre no se puede basar en el miedo a la participación. Las violaciones de derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario cometidas contra sindicalistas han supuesto la extensión del miedo a la organización y defensa de sus derechos, la desaparición de numerosos sindicatos y la construcción de una cultura política excluyente, donde la escucha a las demandas sociales, la negociación y el acuerdo se han visto sustituidos, muchas veces, por la imposición, la amenaza y el estigma. Los sindicatos son un agente social a respetar (sic.), y su nivel de seguridad y protección evidencian la calidad de la democracia, así lo indican instituciones como la OIT o la OCDE, de las que Colombia forma parte (pág. 218).

La Comisión de la Verdad (2022) registra 15.481 hechos de violencia contra sindicalistas documentados entre 1971 y 2022, lo que refleja un entorno históricamente hostil para el sindicalismo en el país. Los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cesar y Bogotá D.C. concentran el mayor número de hechos victimizantes contra sindicalistas a nivel nacional, como se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1. Número de hechos victimizantes por departamento durante el periodo 1970-2021

Departamento	Hechos victimizantes	Porcentaje
Antioquia	4.701	30,4
Valle del Cauca	1.898	13,0
Santander	1.376	9,0
Cesar	1.007	6,6
Bogotá	776	5,5
Resto del país	5.485	35,4
Total	15.481	100,0

Fuente: Comisión de la Verdad (2022).

Las amenazas, los homicidios y los desplazamientos forzados son las principales formas de violencia ejercidas contra sindicalistas en Colombia. De los hechos registrados entre 1971 y 2022 que vulneran la vida, la libertad y la integridad física de personas sindicalizadas, las amenazas constituyen la mayor proporción, con 7.650 casos, equivalentes al 49,4% del total. Le siguen los homicidios con 3.295 casos y los desplazamientos forzados con 1.953 casos. En el Gráfico 3 se presentan los distintos tipos de violencia antisindical documentados durante este período, que evidencian la persistencia y gravedad de esta problemática en el país.

Gráfico 3. Tipos de hechos victimizantes contra el sindicalismo colombiano en el periodo 1971-2022

Departamento	Hechos victimizantes	Porcentaje
Antioquia	4.701	30,4
Valle del Cauca	1.898	13,0
Santander	1.376	9,0
Cesar	1.007	6,6
Bogotá	776	5,5
Resto del país	5.485	35,4

Departamento	Hechos victimizantes	Porcentaje
Total	15.481	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión de la Verdad (2022).

A pesar de estos datos, aún persiste la falta de información sobre las agresiones cometidas contra sindicalistas, lo que ha implicado un nuevo llamado de atención a Colombia por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Conflictos y Recomendaciones (CEARC). La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expidió la Resolución 31247 de 2023⁷⁰, que reconoció al sindicalismo como sujeto colectivo de reparación en el contexto del conflicto armado interno y lo incluyó en el Registro Único de Víctimas. A pesar de ello, existe un rezago en la identificación de las nuevas agresiones que están siendo cometidas en contra de los sindicalistas por su ejercicio de defensa de los derechos, lo que ha dificultado tomar acciones para asegurar la no repetición. Esto se evidencia en una nueva observación de la CEARC hecha a Colombia en el 2024 en el marco de la 112ª Conferencia Internacional del Trabajo, en la que llamaron la atención al Gobierno nacional sobre la ausencia de datos relacionados frente a los responsables y a las condenas asociadas a los hechos de violencia sindical presentados en el país, aun cuando entiende la complejidad las entidades responsables de hacer el seguimiento y las investigaciones pertinentes frente a esta situación (Ministerio del Trabajo, 2025).

Por otro lado, el desconocimiento de la ciudadanía laboral en los estudiantes de la educación básica, media y superior deja a esta población propensa a la violación de sus derechos laborales y perpetúa la estigmatización del movimiento sindical. En el artículo 67 de la Constitución Política de 1991 se establecieron las bases de la formación educativa en el país, de igual forma, la Ley 115 de 1994, la Ley 1732 de 2014 y el Decreto 1038 de 2015 hicieron obligatoria la enseñanza de las ciencias sociales y la memoria histórica, así como las cátedras de democracia dirigidas a las universidades. En el sentido de poder ampliar el concepto de ciudadanía focalizada a la educación pública en el país, la ENS realizó entre los años 2009 a 2011 un proyecto piloto de enseñanza sobre ciudadanía laboral en la escuela, de la cual se evidenció que los jóvenes no se vinculaban a organizaciones sindicales debido a varios factores, dentro de los que destacan como causas la pérdida de reconocimiento social de las organizaciones sindicales y el recorte ciudadano de los derechos políticos y sociales (Escuela Nacional Sindical, 2011). No obstante, además de la puesta en marcha de esta experiencia piloto, que se realizó desde la iniciativa privada,

⁷⁰ Por la cual se decide sobre la inscripción en el Registro Único de Víctimas, en virtud del artículo 156 de la Ley 1448 de 2011, y el artículo 2.2.2.3.11 del Decreto 1084 de 2015.

en el país no se cuenta con estrategias que permitan reconocer y fortalecer la ciudadanía laboral en los jóvenes.

En lo que atañe a la relación entre el sindicalismo y la democracia, el esfuerzo por construir ciudadanía laboral conlleva ejercer el poder en el lugar de trabajo, la comunidad y la arena política, para avanzar en el reconocimiento político y social y así mejorar las vidas de los trabajadores y sus familias (Cerdas-Santi, 2017). En este sentido, desde el derecho se ha estudiado cómo los sindicatos han sido clave, en regímenes autoritarios, para la creación de condiciones para que la democracia prospere. Otros estudios han argumentado que la existencia de instituciones democráticas en el lugar de trabajo podría contribuir a que los trabajadores desarrollen capacidades para participar en el sistema político. Asimismo, se ha llegado a establecer que hay una función de empoderamiento asociada con las normas del derecho laboral que fortalece la libertad positiva, que se traduce en una mejor canalización de los intereses ciudadanos (Cerdas-Santi, 2017).

Por otro lado, los sindicatos han sido percibidos como espacios excluyentes con las mujeres, lo que contribuye a su estigmatización. En una publicación realizada por la CUT (2021) se expone que, a pesar de la lucha de las mujeres al interior de las estructuras sindicales durante 27 años, aún se evidencia que su participación y representación no avanza en correspondencia con el trabajo realizado, que en algunas organizaciones sindicales se radicalizan las resistencias y que en otras incluso se niega el debate sobre la equidad de género. Esta situación de falta de representación de las mujeres en las estructuras sindicales no contribuye a la superación de la estigmatización; por el contrario, profundiza algunas visiones que asocian los sindicatos con el machismo, aun cuando más de un tercio de los afiliados a organizaciones sindicales son mujeres (Tabla 2).

Tabla 2. Cantidad de hombres y mujeres afiliados en las confederaciones sindicales, 2018

Central/Confederación	Hombres afiliados ^(a)	Mujeres afiliadas ^(a)
CUT	306.325	261.719
CGT	395.347	147.904
CTC	125.628	31.043
CTU	16.044	16.044
CNT	21.243	7.127
UTC	3.456	3.456
CSPC	2.737	2.978
No confederadas	18.288	25.287
Total	889.068	495.558

Fuente: Ministerio del Trabajo (2018).

Nota: ^(a) El total de personas afiliadas a sindicatos de primer o segundo grado, según el Censo Sindical de 2018, era de 1.385.626, de las cuales 889.068 eran hombres y 496.558 eran mujeres.

Esta percepción de los sindicatos como organizaciones que no representan los intereses de las mujeres se agrava por la falta de orientaciones para prevenir las VBG, lo que dificulta garantizar espacios de discusión seguros para las mujeres y perpetúa la inequidad representativa al interior de estas organizaciones. El informe de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (2020) sobre participación de las mujeres en el ámbito sindical indicó que el ejercicio de violencia en contra de la mujer es una violación a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales. Este tipo de violencias generalmente se presentan debido a una desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres o personas que no se ajusten a los estándares de género, estableciendo así formas diferenciadas de discriminación, e implican la exposición a situaciones de violencia sexual, verbal y psicológica que reducen la posibilidad del ejercicio sindical para esta población. Al igual que para la participación de las mujeres al interior de los órganos de dirección de las organizaciones sindicales, las VBG no han sido objeto de tratamiento de las políticas públicas, y aunque se ha avanzado en la elaboración de protocolos al interior de los sindicatos, se carece de recomendaciones, protocolos e incentivos de parte de las entidades públicas para que las organizaciones sindicales adopten medidas efectivas para la atención de este tipo de violencias (Organización de Estados Americanos, 2020).

3.5.2. Baja incorporación de la agenda del trabajo digno y decente en la concertación de políticas salariales y laborales

Los cambios en el mundo del trabajo, en particular, la transición laboral justa, suponen retos importantes que no han sido abordados en la CPCPSL y sus subcomisiones temáticas⁷¹. La transición energética en Colombia plantea importantes desafíos laborales, especialmente por la débil articulación entre el Gobierno nacional, empleadores y trabajadores en el diseño de una hoja de ruta que garantice una transición justa e inclusiva. Esta falta de diálogo limita la capacidad institucional para anticipar los impactos del cambio en la matriz productiva sobre el empleo y responder con políticas adecuadas de formalización, reconversión y capacitación laboral. También condiciona la creación de lineamientos para acelerar el uso de energías renovables, basadas en el respeto por la naturaleza, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo económico, a partir de la diversificación de las actividades extractivas. Esta ineficacia de diálogo social fue especialmente evidente en el caso Prodeco, en el que tras una tutela presentada por la comunidad se resolvió amparar el derecho fundamental a la participación para la actualización de los planes de cierre. Esta sentencia vinculó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, obligándola a convocar a las personas y organizaciones para una mesa de diálogo donde se presentara y discutiera el contenido del plan de cierre (Grupo Prodeco, 2022).

El funcionamiento de las Subcomisiones Departamentales de Concertación⁷² varía de acuerdo con el contexto territorial, y en algunos departamentos la inoperancia de este espacio de diálogo limita la adopción de políticas locales de trabajo decente. De acuerdo con la información recolectada en los talleres de diagnóstico participativo para la elaboración de este Documento CONPES, realizados durante el año 2024 (Departamento Nacional de Planeación, 2025), se encontró, por ejemplo, que en departamentos como Caldas y Boyacá las Subcomisiones operan de manera efectiva, articulan el tripartismo e

⁷¹ Las subcomisiones temáticas tratan los siguientes asuntos: sector público, género, asuntos internacionales, formalización en el sector rural, seguimiento al Convenio 189 de la OIT sobre Trabajo Doméstico, productividad y gestión migratoria laboral.

⁷² Estas subcomisiones tienen entre sus objetivos: (i) fomentar las buenas relaciones laborales dentro de su departamento; (ii) contribuir a la solución de los conflictos colectivos; (iii) fijar de manera concertada la política laboral mediante planes estratégicos en su departamento, en concordancia con lo que al respecto haya fijado la comisión nacional, sobre estos asuntos: bienestar de los trabajadores; adopción de nuevas formas de capacitación laboral; creación de empleo; mejoramiento de la producción y la productividad; redistribución equitativa del ingreso; reconversión industrial y recalificación laboral; participación de los trabajadores en la gestión de las empresas; universalización de la seguridad social; garantía de los derechos de la mujer, el menor trabajador y otros trabajadores vulnerables y garantía de los derechos sindicales y (iv) definir estrategias de desarrollo para los trabajadores independientes y de la economía solidaria (Congreso de Colombia, 1996, ley 278 de 1996, artículo 3) (Ministerio del Trabajo, 2025).

impulsan iniciativas para promover el respeto de derechos laborales. En contraste, en los departamentos de Cauca y Arauca no se evidencia la participación de empresarios o representantes de gremios locales, existe ausencia de capacitación técnica de sus integrantes y falta presupuesto para el desarrollo de sus actividades. Esto limita el diálogo en el territorio y coincide con la falta de políticas locales para la promoción del trabajo decente.

La falta de información territorializada a nivel departamental sobre las variables de trabajo digno y decente no permite establecer políticas focalizadas para la mejora de las condiciones de trabajo en cada uno de los territorios. En los encuentros talleres participativos de recolección de insumos de los actores del mundo del trabajo se realizaron encuentros con la totalidad de las subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales (Departamento Nacional de Planeación, 2025). Allí se identificó el desconocimiento de las variables de trabajo decente en el territorio, las cuales permiten conocer el estado de los principales sectores de la economía que se encuentran en los departamentos, las tasas de ocupación, la informalidad, el trabajo juvenil, la garantía de la protección social, entre otras identificadas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Adicionalmente, se identifica una insuficiente incorporación de la política de trabajo digno y decente en la planeación departamental. Tan solo en Boyacá, Caldas, Huila, Magdalena, Valle del Cauca, Risaralda y Santander existen políticas locales de trabajo digno y decente. Así mismo, el DNP, a través de su herramienta de seguimiento a los planes de desarrollo territorial, muestra que del total de la inversión de municipios y departamentos solo el 4,89% se destina al logro del ODS 8 trabajo decente y crecimiento económico (DNP, 2025).

Finalmente, salvo en el caso de las trabajadoras domésticas, no se han generado subcomisiones temáticas que permitan abordar la situación de grupos específicos de trabajadores, como las ubicadas en actividades sexuales pagadas, lo que dificulta lograr consensos sobre las medidas necesarias para asegurarles condiciones laborales justas. Entre las subcomisiones temáticas de la CPCPSL se encuentra la que hace seguimiento al Convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico, donde dialogan el Ministerio del Trabajo y las organizaciones representativas de trabajadoras domésticas. Sin embargo, este no es el caso de las personas ubicadas en actividades sexuales pagadas. Al respecto, el Ministerio de Igualdad y Equidad (2024) señala que es necesaria la combinación de enfoques y orientación de acciones que garanticen una respuesta inclusiva y especializada para las trabajadoras en actividades sexuales pagadas, pero esto requiere un diálogo social que sea capaz de debatir y lograr consensos para que no queden excluidas de las medidas para la promoción del trabajo digno y decente.

3.5.3. Insuficiencia de información y deficiencias regulatorias para promover el diálogo social y la resolución temprana de los conflictos sociolaborales

A pesar de que el primer censo sindical fue publicado por el Ministerio del Trabajo en 2018, esta información no ha sido actualizada y presenta contradicciones con las fuentes de información sindical, lo que condiciona el diálogo social y la negociación colectiva. El censo sindical de 2018 contempla dos fuentes de información: una reportada en el archivo sindical del Ministerio del Trabajo y otra informada por parte de las centrales sindicales (Ministerio del Trabajo, 2018). Para 2018, en el archivo sindical del Ministerio del Trabajo reposaba información de un total de 11.579 organizaciones sindicales presuntamente activas. De estas, 11.279 corresponden a sindicatos de primer y segundo grado mientras que los 300 restantes, eran organizaciones de tercer grado⁷³. Sin embargo, este archivo también identificó que solo 3.174 de las organizaciones reportadas se encuentran efectivamente activas; mientras que las centrales sindicales informaron que se encontraban activas un total de 2.397 organizaciones, una cifra significativamente diferente a la del archivo sindical. A 2024, no se cuenta con datos oficiales ya que este censo no está actualizado.

De otro lado, la información oficial sobre negociación colectiva es insuficiente, lo que dificulta apropiarse de los beneficios de la democracia laboral. Respecto a la negociación colectiva, su cobertura, cláusulas negociadas y demás información relevante, la ENS era la organización que la recolectaba y sistematizaba en su Sislab (Escuela Nacional Sindical, 2017). El Ministerio del Trabajo no realiza esta labor, por lo que se carece de información oficial que permita resaltar las buenas prácticas de negociación, estudiar los avances en materia de cláusulas novedosas, tendencias y retos, con especial atención en el sector privado. La falta de información sobre asociación y negociación colectiva, que constituyen los elementos de la libertad sindical, dificulta tomar medidas para promoverla y obtener los beneficios derivados como la democracia laboral, la reducción de conflictos, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la productividad, la prevención de la discriminación y la garantía de la protección de los trabajadores.

⁷³ Los sindicatos de primer grado son sindicatos de empresa, gremiales, de industria o actividad económica, generales o de oficios varios, por ejemplo, SUTEV, Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Valle del Cauca. Los sindicatos de segundo grado son las federaciones. Se entiende por federación la agrupación de sindicatos de cualquier clase, es decir de empresa, industria, gremial, general o de oficios varios. Toda la federación local o regional de trabajadores necesita para constituirse o subsistir un número no inferior a diez (10) sindicatos afiliados y toda federación nacional, profesional o industrial no menos de veinte (20) sindicatos afiliados. Los sindicatos de tercer grado son las confederaciones, que son la agrupación de federaciones u organizaciones de segundo grado cualquiera sea su clase. Representa la máxima autoridad en jerarquía sindical y puede afiliar sindicatos de primer grado (SENA, 2025).

En esta misma perspectiva, la insuficiente generación de información sobre **conflictividad laboral limita al sector público y privado en el diseño e implementación de políticas preventivas y mecanismos de solución**. En la actualidad existe la Red de Observatorios Regionales del Mercado Laboral, en la que se analiza el comportamiento del mercado laboral en los territorios. Estos observatorios se constituyen a través de acuerdos de voluntades entre entidades del nivel local, organizaciones no gubernamentales, universidades, cámaras de comercio, gremios, entre otros. La existencia de esta red ha permitido el intercambio, construcción y fortalecimiento del conocimiento sobre el mercado laboral. Además, el Ministerio del Trabajo tiene a su cargo el Observatorio de Conflictos Sociolaborales (OCSL). Sin embargo, el alcance de estos dos espacios es limitado ya que en la actualidad no presentan datos más desagregados sobre la conflictividad laboral y en caso de enunciarlos, lo hacen de manera general, presentando cifras que no permiten reconocer el origen de los conflictos, sus causas y los lugares en donde se concentran. Además, los informes emitidos por estos observatorios tampoco contienen datos sobre libertad sindical, calidad de afiliaciones sindicales, negociación colectiva de los sectores de la economía priorizados, por su carácter regional y no sectorial, y buenas prácticas de los sindicatos y empresas en cuanto a mecanismos de negociación. Esta falta de información restringe al Ministerio del Trabajo y a los actores del mundo del trabajo en la realización de acciones tanto para emitir información sobre la prevención de conflictos, como para brindar herramientas que permitan una mejor solución de los mismos (Montenegro & Rocca, 2018).

En relación con el tratamiento de los conflictos laborales que se resuelven en tribunales de arbitramento, no se cuenta con análisis e investigaciones sobre sus causas y resultados suficientes para su contención en etapas tempranas. De acuerdo con datos de la Dirección de IVC del Ministerio del Trabajo (2025), en 2023 se convocaron 104 tribunales de arbitramento y en 2024, 141, un incremento del 35%. Esto muestra un aumento en el número de conflictos colectivos en los que no se alcanza una concertación en la etapa de negociación, lo que no solo puede generar un deterioro en las relaciones entre empleados y empleadores y una posible extensión de los conflictos en el tiempo, sino que también genera un alto costo para el Ministerio del Trabajo. En 2023, se destinaron 11.066 millones de pesos para pagos de tribunales de arbitramento, cifra que aumentó en 2024 a 12.741 millones de pesos (Ministerio del Trabajo, 2025). Sin embargo, esta información, aunque está disponible y desde el Observatorio de Conflictos Sociolaborales se emiten boletines de caracterización de la conflictividad (Ministerio del Trabajo, 2026), no es usada para generar documentos o guías de buenas prácticas laborales accesibles a los diferentes actores del mundo del trabajo.

Disponer de información no implica necesariamente una adecuada gestión de conflictos sociolaborales y el diálogo social. De acuerdo con el registro del Observatorio de Conflictos Sociolaborales del Ministerio del Trabajo, entre 2024 y junio de 2025, se registraron 1.247 eventos, de los cuales el 79% fueron de origen laboral. Alrededor del 35% de estos eventos se originaron por la violación de derechos sindicales y derechos fundamentales de los trabajadores, y un 22% por reclamaciones del derecho al trabajo y estabilidad laboral.

De otro lado, en Colombia persisten limitaciones institucionales para garantizar los derechos de libertad sindical y diálogo social para las y los trabajadores. El PND 2022-2026 reconoció el diálogo social y el fortalecimiento sindical como pilar de la transformación productiva en el país, buscando consolidar el diálogo social no solo como mecanismo con un fin consultivo, sino también con capacidad vinculante. Este mandato se traduce en la elaboración de una política pública nacional de diálogo social, en cabeza del Ministerio del Interior; que contiene una línea estratégica para el fortalecimiento de la capacidad institucional para facilitar el diálogo social (Ministerio del Interior, 2025). No obstante, la elaboración de lineamientos de este tipo no se ha traducido en la aprobación del documento, ni en la existencia y el fortalecimiento de experiencias y mecanismos de diálogo social.

Precisamente, en torno a los conflictos que persisten por el espacio público y el derecho al trabajo de los vendedores informales, son insuficientes las herramientas para monitorearlos y hacerles seguimiento. La Sentencia T-607 de 2017 contrapone el derecho al uso y disfrute del espacio público, y el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales, lo que ha sido una persistente fuente de conflictos sociolaborales. Ahora bien, es responsabilidad principal del Ministerio del Trabajo y el DNP el seguimiento a la implementación del Decreto 801 de 2022, por el cual se adopta la *Política Pública de los Vendedores Informales*, que intenta materializar las disposiciones de dicha sentencia. La información producida por el DNP da cuenta de la falta de reportes por parte de las entidades del nivel territorial y nacional, lo que se compila en un informe anual. Sin embargo, no se tiene una herramienta que permita hacer seguimiento en tiempo real. En 2024, solo se recibió información de 83 entidades territoriales, de un total de 1.123 municipios y 32 departamentos (DNP, 2023). Además, en las pocas respuestas entregadas al DNP, se evidenció no sólo un rezago en la producción de información, sino el desconocimiento de los entes territoriales de las responsabilidades emanadas de dicha norma.

En Colombia persisten vacíos regulatorios en materia de garantías sindicales, lo que genera inseguridad jurídica para el ejercicio pleno de las organizaciones sindicales. Esto se traduce en una ausencia de límites claros para el ejercicio de la libertad sindical. En el primer semestre de 2025, el Ministerio del Trabajo (2025) registró un total de 6.424

quejas realizadas por parte de trabajadores, de las cuales 133 fueron reportadas como violaciones a los derechos laborales de tipo colectivo. A esto se suman las violaciones a la libertad sindical no denunciadas o que quedan con procesos incompletos.

Por otro lado, los trabajadores en el sector público se ven expuestos a situaciones en las que se desconoce el derecho de asociación, el diálogo social y el cumplimiento de los acuerdos sindicales. La persistencia de dificultades en Colombia para garantizar el respeto por el derecho de asociación y el cumplimiento de los acuerdos colectivos no solo se evidencia en los diagnósticos de la OIT, sino también en los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional Estatal 2025-2027 (2025), donde se exponen las fallas que presenta el Gobierno nacional en la garantía de las libertades sindicales y la implementación de los compromisos pactados. Para abordar esta situación, se realizaron una serie de mesas técnicas de fortalecimiento de las garantías sindicales; sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes para garantizar el cumplimiento de los acuerdos en el sector público y desarrollar el diálogo social de forma eficaz.

Finalmente, a pesar de los esfuerzos institucionales para garantizar la reducción de la conflictividad sociolaboral en el sector audiovisual y cinematográfico, estas son insuficientes para garantizar los derechos de los trabajadores del sector. Las y los trabajadores del sector audiovisual y cinematográfico han presentado en diferentes espacios su inconformidad frente a las condiciones laborales y contractuales que viven en la industria. Esto se ha materializado en la creación de organizaciones de carácter gremial como la Asociación Colombiana de Actores (CUT, 2014), que incidió e impulsó la promulgación de la Ley 1975 de 2019⁷⁴, conocida como Ley del Actor, que se enfoca en la garantía de la protección social, el registro de actores y el fomento al empleo (Senado de la República, 2019). Pese a la promulgación de esta ley y de medidas recientes como el desarrollo de las inspecciones realizadas en el sector audiovisual por parte del Ministerio del Trabajo, estas medidas están focalizadas mayoritariamente hacia los actores, y no son evidencia del fortalecimiento del diálogo social y de la disminución de los conflictos sociolaborales en el sector.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

4.1. Objetivo general

⁷⁴ Por medio de la cual se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales y culturales de los actores y actrices en Colombia, fomentar oportunidades de empleo para quienes ejercen la actuación, y se dictan otras disposiciones.

Generar condiciones para la promoción del trabajo digno y decente en Colombia, a través del incremento de las capacidades del sector público y privado para la creación de empleos decentes en el marco de la transición energética y digital; la reducción de las brechas de acceso a trabajo decente que afectan a poblaciones específicas; el fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral vigente; el fortalecimiento de la articulación institucional del sistema de protección social para garantizar el acceso efectivo de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad y el aumento de la eficacia del diálogo social; para promover un crecimiento económico inclusivo, sostenible y compatible con la dignidad humana.

4.2. Objetivos específicos

OE1: Aumentar la capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo decente en el marco de la transición energética y digital.

OE2: Reducir las brechas de acceso a trabajos decentes para mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas, como jóvenes vendedores (as) informales, trabajadores de la economía popular, personas ubicadas en actividades sexuales pagadas, población LGBTQ+, víctimas del conflicto armado y personas de grupos étnicos.

OE3: Fortalecer la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente y su monitoreo efectivo.

OE4: Fortalecer la articulación institucional del sistema de protección social para garantizar el acceso efectivo de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad que les protejan frente a riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte.

OE5: Incrementar la eficacia del diálogo social para potenciar la resolución de conflictos laborales y la participación efectiva de los trabajadores en la definición de políticas económicas y sociales en los niveles nacional y territorial.

4.3. Plan de acción

Con el fin de poder dar cumplimiento al objetivo general de esta política, se elaboraron cinco ejes estratégicos los cuales se desarrollan a través de la implementación de 104 acciones por parte de las entidades del orden nacional con un horizonte temporal hasta el año 2035. El detalle de las acciones planteadas, junto con los responsables, fechas de ejecución, metas y recursos indicados para la implementación se encuentran contenidas en el Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS).

Con el cumplimiento de las acciones que conforman el PAS, que constituyen el Anexo A de este documento, las entidades responsables de la implementación buscan contribuir a

la generación de empleos dignos y decentes, desde una perspectiva tanto individual como colectiva. Dentro de estas perspectivas se reconoce principalmente al trabajador y trabajadora como sujeto de derechos, incluyendo dentro de los actores del mundo del trabajo a aquellos que se encuentran dentro de las economías populares y de las poblaciones más vulnerables.

A continuación, se presentan algunas de las principales acciones que integran el PAS de esta política pública. La totalidad y el detalle de estas puede ser consultada en el Anexo A de este documento.

4.3.1. Aumento de la capacidad de los sectores público y privado para la generación de puestos de trabajo decente en el marco de la transición energética y digital

Línea de acción 1.1. Fortalecimiento de la producción, actualización y difusión de información sobre la cantidad y calidad del empleo en Colombia

Con el fin de mejorar la disponibilidad de información para los grupos de interés que tienen el potencial de crear empleos formales, así como de incidir en el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, **el DANE entre el 2026 y el 2035, robustecerá la medición de los empleos verdes como parte del desarrollo de la operación estadística, y el DNP, entre el 2026 y 2034, incorporará al Registro Social de Hogares la información de empleos verdes de registros administrativos consolidada por la SPE.** Esto permitirá identificar las características socioeconómicas de la población que se ocupade en empleos verdes.

De manera complementaria, **el DANE publicará anualmente, a partir del 2027 y hasta el 2035, un informe especial que contemple la mayor cantidad de dimensiones del trabajo decente de las 11 definidas por la OIT,** a partir de la información disponible que se puede generar usando la GEIH.

El Ministerio del Trabajo realizará, entre el 2027 y 2030, estudios de prospectiva laboral y análisis de tendencias por rama de actividad económica, priorizando las ramas para la transición justa, de minas y energía, transporte, agricultura, comercio e industria y turismo. Esta acción será realizada con la participación y colaboración del Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el SENA.

Línea de acción 1.2. Formulación e implementación de estrategias integrales y articuladas para impulsar la generación de empleos formales en el marco de la transición justa

Para avanzar en la generación de empleos formales a partir de la transición hacia una economía descarbonizada, se requieren definiciones precisas y actualizadas de los empleos verdes, azules y ambientales. Por ello, a partir de 2026 y hasta el 2035, **el DANE identificará e incorporará anualmente en la CUOC las denominaciones ocupacionales ambientales y azules**. Así también, a partir de 2027 y hasta el 2035, **el DANE elaborará y actualizará de manera anual el glosario de conceptos asociados a los empleos verdes, azules y ambientales y sus condiciones habilitantes**.

Lo anterior, permitirá al **SENA ofrecer**, a partir de 2026 y hasta 2035, **programas de formación titulada y complementaria orientados a oficios y ocupaciones relacionados con empleos verdes**. Por su parte, el **Ministerio del Trabajo diseñará e implementará**, entre el 2027 y 2034, **una estrategia para el fortalecimiento de las vías de cualificación en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones** que permita la transición justa de la fuerza laboral. Por otra parte, facilitará a **la SPE**, entre el 2027 y el 2035, **implementar una estrategia de enverdecimiento para la promoción, gestión y colocación de personas en empleos verdes**.

Con el objetivo de aprovechar el potencial de creación de trabajos decentes a partir de la SbN, en 2026 el **DNP incorporará orientaciones para la generación de trabajos dignos y decentes en la Estrategia Nacional de SbN**. Por su parte, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá**, entre 2026 y 2027, **lineamientos relacionados en la Guía Nacional de SbN**.

Entendiendo que territorios como La Guajira y Cesar han sufrido afectaciones gravosas por el cierre de las minas en el marco de la transición, y que el fallo de tutela T-029 de 2025 marcó un hito de la transición justa en el país estableciendo la obligación de garantizar la reparación integral de los territorios afectados, y la responsabilidad del Estado y las empresas, el **Ministerio de Minas y Energía**, desde el 2026 y hasta el 2035, implementará **programas de reconversión laboral que incluyan acciones para facilitar la reubicación y transición de los trabajadores a otros sectores productivos**.

Ahora bien, para articular e integrar los esfuerzos de los ministerios para impulsar la transición justa de la fuerza laboral, entre 2026 y 2034, **el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Minas y Energía pondrán en funcionamiento, por medio de la expedición de un decreto, una Mesa Intersectorial de Transición Justa, con participación de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores**.

Ligado a esta acción, entre 2026 y 2034, **el Ministerio del Trabajo liderará el diseño, socialización y seguimiento a la implementación de una estrategia nacional de transición justa de la fuerza laboral**, con el fin de garantizar condiciones de trabajo decente para los

trabajadores que hacen parte de los sectores en proceso de descarbonización. En esta acción son corresponsables el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Entre 2027 hasta 2030, el **Ministerio del Trabajo** brindará asistencia técnica a las entidades de nivel territorial para promover la formulación de intervenciones centradas en la **generación de empleos verdes y transición justa de la fuerza laboral en los territorios**. Así mismo, con el fin de facilitar la incorporación de enfoques participativos y adaptación local de las estrategias para la transición justa de la fuerza laboral, a partir del 2027 y hasta el 2030, el **Ministerio del Trabajo** realizará **diálogos territoriales con las comunidades, autoridades locales y otros actores para identificar oportunidades de generación de trabajos dignos y decentes en el marco de los empleos verdes y de la transición justa de la fuerza laboral**.

Finalmente, con respecto a la transición digital, el **Ministerio del Trabajo**, entre el 2026 y el 2033, **diseñará, socializará y acompañará una ruta tipo de reconversión laboral dirigida a trabajadores de susceptibles dentro de los procesos de automatización, para que puedan hacer una transición a otros puestos de trabajo**. Esta ruta debe contener estrategias de reubicación y reconversión laboral, garantía de continuidad en la cotización de aportes a la seguridad social, entre otras.

4.3.2. Reducción de las brechas de acceso a trabajo decente que afectan a poblaciones específicas

Con el propósito de generar estrategias con enfoque territorial y particular para las ciudades que registran mayores tasas de desempleo juvenil, desde 2027 y hasta 2034, el **Ministerio del Trabajo** **diseñará, socializará y hará seguimiento a la implementación de un programa territorializado de empleo juvenil con enfoque diferencial y de pertinencia productiva en las ciudades con mayores tasas de desempleo**, el cual contempla estudios y medición de brechas de capital humano, formación profesional integral para el cierre de brechas, y socialización y priorización en los territorios de los incentivos existentes para la contratación de jóvenes.

Con el fin de aumentar la participación de jóvenes en empresas y entidades de ramas de la actividad económica que generan empleos formales, entre 2027 y 2035, el **Ministerio del Trabajo** **diseñará, socializará e implementará un programa para facilitar las prácticas laborales en entidades estatales, dirigido a los y las jóvenes que se encuentran finalizando su etapa de formación universitaria, técnica profesional y tecnológica y por la vía del subsistema de formación para el trabajo**.

Asimismo, en observancia y respeto del derecho al trabajo reconocido por la Corte Constitucional a los vendedores (as) informales, entre 2026 y 2034, **el Ministerio del Trabajo implementará la ruta tipo de reconversión laboral del sector trabajo**. Esta ruta estará orientada a apoyar su transición hacia formas de trabajo decente mediante procesos de gestión y colocación laboral, fortalecimiento de unidades productivas de tipo cooperativo y asociativo, así como la difusión de incentivos para la formalización. Adicionalmente, **el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, durante el periodo 2027-2035, diseñará e implementará un programa de fortalecimiento productivo dirigido a emprendimientos individuales y colectivos liderados por vendedores(as) informales estacionarios**. Este programa, contemplará el acceso a instrumentos financieros, formación empresarial y vinculación a redes de comercialización.

Así mismo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad de iniciativas productivas que generen empleo decente, creación de puestos de trabajo formales y contribuir al cierre de brechas en la calidad del empleo, a partir del año 2026 y hasta el año 2035, **el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, suscribirá pactos por el empleo con medianas y grandes empresas (empresas anclas) para que estas vinculen a las micro, pequeñas empresas y organizaciones de la economía popular en su cadena de proveedores**.

En lo que respecta a las personas que ejercen cuidados comunitarios, cuidado propio de comunidades campesinas y pueblos étnicos, partería y cuidado no remunerado, para las cuales no existen aún medidas de formalización laboral, entre 2026 y 2028, **el Ministerio del Trabajo expedirá y divulgará un acto administrativo que reconozca y defina los trabajos del cuidado como sector laboral**. Así mismo, entre 2028 y 2035, **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará una estrategia de formalización laboral para los subsectores con mayor precarización dentro del sector laboral de los cuidados**.

Por otra parte, en cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional respecto a la formulación de políticas públicas y programas de generación de empleo que ofrezcan alternativas laborales a las personas que ejercen el trabajo sexual, **el Ministerio de Igualdad y Equidad diseñará, socializará e implementará, entre 2026 y 2034, una estrategia de alianzas público-privadas y público-populares orientada a promover la vinculación laboral y productiva de mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas**, con un enfoque diferencial, interseccional y de diversidad. Esta estrategia contemplará mecanismos de garantía de igualdad de trato y no discriminación en los procesos de acceso al empleo. De forma complementaria, **el Ministerio de Igualdad y Equidad desarrollará una estrategia de formalización y fortalecimiento de iniciativas económicas individuales, colectivas y asociativas lideradas por mujeres en actividades sexuales pagadas**, la cual incluirá el

acceso a instrumentos financieros, formación empresarial, orientación vocacional y ocupacional, formalización laboral y empresarial, apoyo legal, y la vinculación a redes de comercialización, entre 2026 y 2034.

Adicionalmente, entre 2027 y 2033, **el Ministerio de Igualdad y Equidad elaborará documentos de caracterización trienales sobre las condiciones de vida y laborales de las mujeres que ejercen actividades sexuales pagadas, con enfoque diferencial.** Estos documentos abordarán factores familiares, sociales, económicos y las condiciones específicas en las que se desarrolla la actividad, incluyendo niveles de ingresos, con el propósito de orientar acciones de empleabilidad y fortalecimiento del emprendimiento.

El Ministerio del Trabajo creará la Mesa para el fomento de la empleabilidad y emprendimiento de la población LGBTQ+, con el objetivo de establecer acciones mancomunadas entre el gobierno, gremios empresariales, sindicatos y cooperación internacional. Dicha mesa emitirá anualmente un informe técnico de funcionamiento desde 2026 y hasta 2035, lo cual permitirá realizar el seguimiento de las funciones para las cuales será creada. Así también, desde el año 2026 y hasta el 2034, con el objetivo de fomentar la empleabilidad de la población LGBTQ+, **el Ministerio del Trabajo incorporará en el Sello Equipares la categoría de inclusión laboral para personas Trans, como incentivo reputacional a las empresas que vinculen a esta población.**

Así mismo, **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará una estrategia de formalización laboral para víctimas del conflicto armado** entre 2027 y 2034. En procura de generar condiciones para que las víctimas del conflicto armado accedan a empleos de calidad y generación de ingresos, **el Ministerio del Trabajo formulará en 2026 modelos de autoempleo digno y decente dirigidos a personas afectadas por el desplazamiento forzado,** con el fin de facilitar su implementación por parte de entidades del orden nacional y territorial, en articulación con la política pública de víctimas. Este mismo año, en 2026, **el Ministerio del Trabajo desarrollará un modelo de formación para el trabajo, basado en el Sistema Nacional de Cualificaciones, que incluya los subsistemas de vías de cualificación y de reconocimiento de aprendizajes previos, con énfasis en la formación dual.**

Por último, en cuanto a la población con pertenencia étnica, **el Ministerio del Trabajo, entre 2028 y 2035, diseñará e implementará un piloto territorial orientado a fortalecer su empleabilidad** con el apoyo del DNP, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Estas iniciativas incluirán: (i) la identificación de barreras y brechas en materia de empleabilidad; (ii) la formulación de lineamientos para la gestión y colocación de vacantes; (iii) acciones de formación para el empleo; (iv) certificación de competencias laborales; (v) implementación de pilotos para la generación y promoción

de empleos verdes y azules; (vi) apoyo a iniciativas asociativas y cooperativas; y (vii) el fortalecimiento productivo y comercial de unidades productivas existentes.

Por último, en procura de contribuir con acciones afirmativas para la empleabilidad de las mujeres en el sector minero-energético, **el Ministerio de Minas y Energía, diseñará, adoptará e implementará, entre 2026 y 2035, una política de inclusión de género que conduzca a la paridad en el sector, con especial énfasis en la colocación de mujeres, así como formación para las trabajadoras y acompañamiento a las empresas.**

4.3.3. Fortalecimiento de la capacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral vigente y su monitoreo efectivo

Línea de acción 3.1. Fortalecimiento de las capacidades técnicas especializadas para promover el cumplimiento de la normatividad relacionada con los derechos fundamentales del trabajo

El Ministerio del Trabajo realizará campañas anuales (2027-2035) para prevenir las violencias y el acoso a los vendedores y vendedoras informales, así como la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil en los lugares con mayor aglomeración de vendedores informales en las ciudades de Bogotá D.C, Medellín, Popayán, Cúcuta, Barranquilla y Santa Marta.

Con el propósito de lograr una cobertura suficiente para el país, de acuerdo con los estándares internacionales, en lo que respecta a la IVC laboral, **el Ministerio del Trabajo, entre 2026 y 2035, formulará e implementará una propuesta para el proceso de ampliación de planta de inspectores de trabajo, atendiendo los estándares de la OIT (1 inspector por cada 10.000 trabajadores), y que incluyan el fortalecimiento de las capacidades de los inspectores, con formación actualizada y adaptada a las realidades cambiantes del mundo del trabajo, de manera que se procure la implementación efectiva de políticas de inspección laboral, el cumplimiento de las normas laborales.**

En concordancia con lo anterior, y en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno colombiano, **el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de 2026 a 2035, diseñará e implementará una estrategia de inspección especializada en sectores agroindustriales, con enfoque en libertad sindical, formalización laboral, género y enfoque diferencial, dirigido a sectores de palma, café, banano, caña y cacao, y otros con alta incidencia de vulneración de derechos laborales.**

En el mismo periodo, el Ministerio del Trabajo realizará inspecciones focalizadas en el sector floricultor, preferiblemente durante las temporadas de alta demanda como

San Valentín y el Día de las Madres, en los municipios de Mosquera, Facatativá, Funza, Madrid y el Rosal en el Departamento de Cundinamarca, y Rionegro, La Ceja, El Carmen de Viboral, Guarne, El Retiro y Marinilla, en el departamento de Antioquia, incluyendo la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable a empresas de servicios temporales.

Por otra parte, con el fin de integrar un enfoque especializado y que atienda de manera prioritaria los temas de salud y seguridad en el trabajo en el sector minero-energético en el marco de la transición justa, en el periodo 2026-2035, **el Ministerio del Trabajo diseñará y desarrollará una estrategia de IVC especializada en casos de descarbonización, cierre, cambio de matriz energética, transformación y transición, con especial énfasis en los territorios de La Guajira, Cesar y aquellos que incluyan el Corredor de la Vida.**

En relación con las demandas que resultaron desde el sector portuario, especialmente frente a la garantía del respeto de los derechos de los trabajadores portuarios, y en complemento del Rutraport, entre el 2026 y el 2035, **el Ministerio del Trabajo, realizará inspecciones especializadas en libertad sindical, trabajo infantil, trabajo forzoso, formalización laboral, género y enfoque diferencial, en puertos marítimos y puertos fluviales.**

Así mismo, dados los desafíos relacionados con la informalidad y las condiciones laborales inadecuadas que se presentan en el sector del turismo, se hace necesaria una supervisión más rigurosa para garantizar el cumplimiento de estándares internacionales, por lo que **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará, de 2027 a 2035, una estrategia de IVC dirigida a restaurantes, hoteles, gastrobares, entre otros, ubicados en departamentos altamente turísticos.**

Finalmente, la reforma laboral (Ley 2466 de 2025) estableció nuevos retos en materia de inspección laboral que deben ser atendidos de manera prioritaria, por lo cual, **el Ministerio del Trabajo, en el periodo 2026-2035, realizará inspección a (i) trabajadores de plataformas digitales, con énfasis en libertad sindical, formalización laboral, género, violencia y acoso, y enfoque diferencial; (ii) contratos de aprendizaje, con miras a garantizar la aplicación de la nueva normatividad laboral y formalización de sus condiciones, en el marco de la especialidad de su contrato; y (iii) protección y restablecimiento del derecho a la libertad sindical, con el propósito de garantizar el derecho de asociación como derecho fundamental en el trabajo.**

De igual forma, atendiendo a la realidad del empleo informal en Colombia, **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará, entre 2027 y 2035, una estrategia**

específica de IVC en unidades económicas de vendedores y vendedoras informales y de la economía popular.

Por su parte, en procura de garantizar un enfoque preventivo, aplicable a formas organizativas de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular, especialmente las organizaciones de economía social y solidaria, la **Superintendencia de la Economía Solidaria**, entre 2026 y 2035, **diseñará e implementará un protocolo específico que garantice una IVC diferenciada de las organizaciones de economía solidaria cuya base social esté conformada por asociados y asociadas sujetos de especial protección, así como aquellas dedicadas al sector del cuidado, el trabajo asociado y la agroindustria (cooperativas rurales)**. Adicionalmente, la **Superintendencia de Economía Solidaria**, entre el 2026 y el 2035, **medirá y promoverá condiciones de trabajo digno y decente en las organizaciones de la economía solidaria, a través del instrumento técnico del Balance Social**.

Línea de acción 3.2. Fortalecimiento de las estrategias, directrices y acciones para atender los riesgos particulares de los grupos de trabajadores más vulnerables en el marco del cumplimiento de la normatividad laboral vigente

Con el objetivo de responder a aspectos clave que no fueron incluidos en el CONPES 4143 *Política Nacional de Cuidado*, especialmente sobre las inspecciones a los empleadores de trabajadores domésticas y la promoción de la afiliación al SISS de trabajadoras domésticas, el **Ministerio del Trabajo realizará inspecciones puerta a puerta, con el propósito de fomentar el cumplimiento de los derechos laborales, especialmente en temas como libertad sindical, formalización laboral, género, violencia y acoso, y enfoque diferencial** entre los años 2026 y 2035, priorizando Bogotá D.C. y las ciudades capitales de los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Santander y Norte de Santander.

Así mismo, con el propósito de generar herramientas para garantizar el derecho a la salud y seguridad durante el ejercicio de la labor de la partería, el **Ministerio del Trabajo elaborará y divulgará, entre 2028 y 2030, una guía de SST dirigida a parteras y parteros tradicionales**, con énfasis en las mujeres, priorizando los departamentos de Chocó, Amazonas y Cauca.

Por otra parte, dadas las condiciones precarias en que los vendedores y vendedoras informales desarrollan su actividad económica, el **Ministerio del Trabajo expedirá y divulgará, en el periodo 2027-2028, una guía técnica de autocuidado y SST**. Para complementar esta acción, el **Ministerio del Trabajo realizará cada dos años campañas de promoción y prevención de SST adaptados a los vendedores y vendedoras informales**,

con énfasis en las mujeres, que incluirá capacitación, sensibilización y asistencia técnica, y la entrega de una caja de herramientas básica, desde 2026 y hasta 2034.

Sumado a lo anterior, en 2026, **el Ministerio del Trabajo elaborará y socializará lineamientos dirigidos a alcaldías y gobernaciones para fomentar la adopción de acciones que promuevan condiciones de trabajo dignas, seguras y saludables para vendedores y vendedoras informales.**

Además, en procura de promover el respeto hacia vendedores y vendedoras informales y de prevenir toda forma de violencia simbólica y física por parte de algunos sectores de la ciudadanía, desde 2026 y hasta 2035, **el Ministerio del Trabajo diseñará una ruta integral para la prevención de la violencia y el acoso en el espacio público, con enfoque diferencial de género.**

A su vez, con el propósito de generar condiciones para asegurar la garantía de los derechos laborales de mujeres en actividades sexuales pagadas diversas y diferenciales, en conexidad con el mínimo vital, en 2026 y hasta 2034, **el Ministerio de Igualdad y Equidad, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, diseñará e implementará una estrategia de unidades móviles de protección de los derechos de las mujeres en actividades sexuales pagadas diversas y diferenciales, que incluya servicios de promoción de derechos sexuales y reproductivos y atención jurídica y psicosocial para prevenir y eliminar todo tipo de violencia y acoso.**

Ahora bien, con el fin de promover esquemas de trabajo adaptados a las cargas de cuidado para personas con responsabilidades familiares, **el DAFP actualizará y difundirá, entre 2026 y 2030, lineamientos para que las entidades públicas adopten horarios flexibles o las modalidades de trabajo contempladas en la normatividad vigente, enfocados a armonizar la vida familiar del trabajador o trabajadora que tenga responsabilidades de cuidado sobre hijos e hijas menores de edad, personas en condición de discapacidad o enfermedades graves, o personas mayores, en línea con el Convenio 156 de OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.** Adicionalmente, entre 2027 y 2030, **el DAFP, con el apoyo del Ministerio de Igualdad y Equidad, diseñará y difundirá lineamientos para que las entidades públicas adopten acciones para prevenir, atender, y proteger en contra del acoso sexual y VBG en el ámbito laboral público.**

Con el fin de generar herramientas de información y prevención de la discriminación a trabajadores de plataformas digitales de reparto, entre las que se encuentran la no asignación de tareas y desactivación de cuentas, generada por el uso de la IA y el funcionamiento de los algoritmos, **el Ministerio del Trabajo elaborará, difundirá y**

actualizará, entre 2026 y 2031, un instrumento normativo de orientaciones para prevenir dicha discriminación, dirigido a las empresas de plataformas digitales.

En concordancia con lo anterior, el Ministerio del Trabajo incorporará una línea de investigación en el Observatorio de Conflictos Sociolaborales (OCSL) sobre el trabajo en plataformas digitales y sus implicaciones para la garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores, a partir de 2027 y hasta 2035.

Ahora bien, con el propósito de identificar posibles ajustes que permitan la democratización del acceso al empleo público a través del ingreso mediante la vía de cualificación educativa, la vía de cualificación del Subsistema de Formación para el Trabajo y la vía de cualificación del Reconocimiento de Aprendizajes Previos, el DAFP elaborará, en el año 2028, un documento que contenga un análisis normativo, que complemente el Plan de Formalización del Empleo Público liderado por el DAFP y la ESAP.

Por último, con el objetivo de promover la inclusión laboral y protección de los derechos laborales en territorios con pertenencia étnica, el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará, en la vigencia 2027 a 2035, un protocolo de IVC específico para estos territorios con el fin de garantizar la contratación de mano de obra local y las condiciones de empleo, en especial, la igualdad de trato y oportunidades para la población indígena, afrodescendiente, palenquera, raizal y campesina.

4.3.4. Ampliación del acceso de las y los trabajadores y sus familias a prestaciones de calidad para protegerles contra los riesgos de desempleo, invalidez, enfermedad y muerte

Línea de acción 4.1. Mejorar el diseño del sistema integral de seguridad social

Con el fin de generar alternativas para brindar atención a aquellas personas ubicadas en sectores altamente informales y de la economía popular, el Ministerio del Trabajo, entre 2027 y 2030, elaborará y presentará una propuesta de un modelo de aseguramiento y protección en riesgos laborales para los trabajadores de la población rural y trabajadores de la economía popular.

Así también, en procura de garantizar protección a los trabajadores de menores ingresos, de la economía popular, y de sectores informales, para enfrentar situaciones de desempleo e invertir en el desarrollo de sus familias en educación y vivienda; en el periodo de 2026 a 2028, el Ministerio del Trabajo elaborará y presentará una propuesta de rediseño del mecanismo de protección al cesante para vincular a los trabajadores y trabajadoras de la economía informal.

Línea de acción 4.2. Fortalecer la articulación de los programas y entidades en el sistema de protección social enfocados en la superación de la pobreza y la asistencia social

En aras de articular iniciativas y programas sociales con el sistema de protección social, el DNP elaborará y socializará, entre 2026 y 2035, documentos anuales de lineamientos técnicos dirigidos a las entidades estatales y autoridades locales para orientar la estructuración de programas sociales que apunten a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Finalmente, a fin de establecer una metodología, recursos y herramientas que, además de cuantificar el gasto, midan su impacto en la pobreza y la desigualdad, el DNP realizará estudios anuales (2026 a 2035) del impacto del gasto social, orientado a la reducción de la pobreza y desigualdad, medido con índice de pobreza monetaria, multidimensional, coeficiente de Gini, con enfoque poblacional y territorial.

Línea de acción 4.3. Incorporar enfoques poblacionales y sectoriales específicos para asegurar una adecuada protección de los trabajadores por parte del sistema integral de seguridad social

Entre 2026 y 2034, el Ministerio del Trabajo diseñará, socializará y actualizará lineamientos dirigidos a garantizar el ejercicio de los derechos menstruales en el ámbito laboral, incluyendo licencia de trabajo en casa, horarios flexibles, acceso a productos de higiene menstrual y sanitarios, y garantías para personas con enfermedades de tipo hormonal asociadas al aparato reproductor femenino.

Con el objetivo de contribuir con estrategias de comunicación que faciliten la afiliación y conocimiento de parte de empleadores y trabajadoras domésticas sobre los subsistemas de seguridad social, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales diseñará e implementará, entre 2026 y 2035, una estrategia de sensibilización e información sobre las obligaciones que establece la ley para empleadores de trabajadoras domésticas y la importancia que tiene la afiliación y correcto pago de aportes a la seguridad social.

Ahora bien, en relación con los grupos poblacionales que han estado sistemáticamente marginados de los programas sociales por encontrarse en economías ilegales, el Ministerio del Trabajo, entre 2026 y 2027, diseñará una estrategia que permita incluir en el *Programa de Subsidio de Aporte a la Pensión* a cabezas de familia que se hayan acogido a la sustitución de cultivos de uso ilícito, de manera que se aliente la capacidad para procurarse medios de vida para la vejez.

Por último, atendiendo a las dificultades en la incorporación de enfoques poblacionales específicos y al énfasis sobre riesgos laborales que debe realizarse en ramas de la actividad

económica particulares que reportan alta siniestralidad, el **Ministerio del Trabajo**, en el periodo 2027-2029, **elaborará y socializará estudios técnicos de riesgos inherentes a los oficios u ocupaciones que se desarrollan en las actividades de la agroindustria como banano, palma, caña, flores, cacao y café** con el fin de revisar la conveniencia de la reclasificación del riesgo laboral.

4.3.5. Aumento de la eficacia del diálogo social para potenciar la resolución de conflictos laborales y la participación efectiva de los trabajadores en la definición de políticas económicas y sociales en los niveles nacional y territorial

Línea de acción 5.1. Superación de la estigmatización y las agresiones hacia las organizaciones sindicales

Con el propósito de visibilizar las luchas y aportes del movimiento sindical como actor social de la democracia y pilar fundamental en el diálogo social en Colombia, así como de contribuir a la eliminación de la estigmatización de esa labor, **la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas diseñará e implementará, de 2026 hasta 2035, una estrategia etnoeducativa que reivindique al sindicalismo como agente social, sujeto de derechos**. Así también, dada la necesidad de identificar las violaciones a la vida, libertad e integridad física contra sindicalistas en Colombia debido a su ejercicio de defensa de los derechos, que ha dificultado tomar acciones para asegurar la no repetición, **el Ministerio del Interior, entre 2026 y 2031, incorporará la categoría de sindicalistas en la herramienta de identificación de agresiones contra la población defensora**.

En línea con lo anterior, y en procura de sensibilizar desde las aulas sobre los derechos de sindicalización y el respeto por la labor sindical, en 2026, **el Ministerio de Educación Nacional expedirá y socializará una circular con orientaciones que exhorten a las instituciones de educación superior para que, en el marco de su autonomía y con la participación de sus organizaciones representativas de trabajadores, promuevan la incorporación del tema de ciudadanía laboral en sus programas académicos o proyectos educativos**. En el mismo sentido, entre el 2026 y 2029, con el apoyo del Ministerio del Trabajo, **el Ministerio de Educación Nacional diseñará e implementará una estrategia para promover la ciudadanía laboral en las y los estudiantes de básica y media**.

De igual manera, el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social para las y los trabajadores, pasa por superar la estigmatización que existe en el país sobre el movimiento sindical. Esto se logra a partir del reconocimiento de herramientas y derechos claves como la libertad sindical y la negociación colectiva con diferentes enfoques diferenciales. Por esta razón, entre 2026 y 2034, **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará escuelas territoriales de formación sindical como mecanismo de promoción de la organización**

social en los diez departamentos con mayor conflictividad sociolaboral, mediante módulos presenciales y virtuales.

Sumando acciones para la superación de la estigmatización del movimiento sindical, **el Ministerio del Trabajo**, entre 2026 y 2035, **diseñará, socializará e implementará la categoría de reconocimiento para las organizaciones sindicales que implementen buenas prácticas relacionadas con la participación y representación de las mujeres en los cargos de dirección, en el marco del Sello de Trabajo Digno y Decente.**

Así mismo, con el fin de adoptar medidas para la atención de violencias basadas en género, **el Ministerio del Trabajo**, en el periodo de 2026 a 2031, **diseñará y socializará recomendaciones dirigidas a organizaciones sindicales, orientadas a la formulación de protocolos para la prevención, atención y protección frente a las VBG, con respeto de la libertad sindical y promoción de entornos seguros y libres de discriminación.** Además, en el periodo de 2026 a 2031, **el Ministerio del Trabajo diseñará y difundirá recomendaciones dirigidas a las organizaciones sindicales con el fin de promover la participación e inclusión en condiciones de igualdad de las mujeres**, así se logrará aumentar progresivamente su representación paritaria o proporcional a la integración en el movimiento sindical, y promover la participación de las y los jóvenes, personas con diversidad sexual y personas con discapacidad.

Línea de acción 5.2. Promoción de la agenda del trabajo digno y decente en la concertación de políticas salariales y laborales

Con el propósito de responder a los retos laborales que plantea la transición energética en Colombia, especialmente por la débil articulación entre gobierno, empleadores y trabajadores en el diseño de una hoja de ruta que garantice una transición justa e inclusiva, **el Ministerio del Trabajo**, con el apoyo del Ministerio de Minas y Energía, **creará en el año 2026 una Subcomisión especial para atender las peticiones de cierres en los casos de transición minero energética, adscrita a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales**, que tenga como función la garantía de los derechos laborales y humanos de los trabajadores de sectores de minas, hidrocarburos, monocultivos, eléctrico, entre otros, y de sus familias. Esta subcomisión será itinerante y solo se activará en momentos en que se presenten peticiones de cierres de empresas. Se emitirán informes anuales de su funcionamiento hasta 2033.

Por otra parte, en procura de fortalecer los espacios de diálogo social tripartito territorial, representados en las Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, **el Ministerio del Trabajo diseñará, socializará e implementará, entre 2026 y 2034, una estrategia para el fortalecimiento técnico dirigido a las**

Subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales, que incluya fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y garantías de participación. De la mano con lo anterior, **el Ministerio del Trabajo**, entre los años 2026 y 2034, **realizará cada dos años encuentros de delegados de las Subcomisiones Departamentales**, con el fin de elaborar estrategias para promover la mejora de condiciones de trabajo nacionales y con enfoques territoriales.

En línea con los anteriores propósitos, **el Ministerio del Trabajo**, con el apoyo del DANE, **producirá fichas técnicas departamentales de mercado laboral** (anual entre 2026 y 2035), **que contengan el estado de las condiciones de trabajo digno y decente en cada departamento** (una por comisión), con la información estadística disponible y que sirva de insumo para las discusiones de cada subcomisión. Entre 2027 y 2035, **el Ministerio del Trabajo elaborará y socializará documentos de recomendaciones para la inclusión del trabajo digno y decente en los 32 planes de desarrollo departamentales durante los próximos tres periodos de gobierno.**

El Ministerio del Trabajo, además, **diseñará e implementará un mecanismo de monitoreo y seguimiento a la implementación de las políticas públicas territoriales de trabajo digno y decente** entre 2026 y 2035. Así mismo, con el fin de promover la adopción de políticas locales de trabajo decente, **el Ministerio del Trabajo**, entre 2026 y 2035, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, **realizará encuentros anuales con las entidades territoriales**. En consonancia con lo anterior, entre 2027 y 2035, **el Ministerio del Trabajo brindará asistencia técnica a las entidades territoriales que decidan crear una dependencia responsable de la promoción del trabajo digno y decente.**

Por otra parte, con el fin de generar espacios de diálogo social y articulación interinstitucional en las que se discutan y concuerden condicionales laborales y medidas para la superación de sus condiciones de vulnerabilidad de mujeres en actividades sexuales pagadas, **el Ministerio del Trabajo**, con el apoyo del Ministerio de Igualdad y Equidad, entre 2026 y 2035, **creará y pondrá en funcionamiento una instancia de diálogo interinstitucional permanente para la defensa de los derechos de las mujeres y personas en actividades sexuales pagadas.**

De manera complementaria, con el propósito de incentivar y promover buenas prácticas de promoción del trabajo digno y decente, desde el año 2026 y hasta el año 2035, **el Ministerio del Trabajo diseñará, socializará e implementará el Sello de Trabajo Digno y Decente**, y sus categorías, entre las que se encuentra **Mejores prácticas de promoción del trabajo digno y decente para los gobiernos territoriales.**

Línea de acción 5.3. Producción de información y fortalecimiento de los marcos regulatorias para promover el diálogo social y la resolución temprana de los conflictos sociolaborales

En respuesta a la necesidad de generar datos oficiales, actualizados y que permitan formular acciones para promover el diálogo social en Colombia, **el Ministerio del Trabajo implementará**, entre 2026 y 2035, **el registro administrativo con fines estadísticos (censo sindical) a través de un módulo multinivel e interoperable en el Sistema de Archivo Sindical (SIAS)**, orientado al levantamiento de información sobre número de sindicatos, sectores y/o ramas de actividad a los que se adscriben, número de trabajadores afiliados(as), hombres y mujeres, entre otros datos, que serán publicados anualmente, con el fin de servir de base para la formulación de lineamientos de política para impulsar el diálogo social y la organización de trabajadores en el país.

En el mismo sentido, y atendiendo a la necesidad de emitir información oficial sobre la negociación colectiva, entre 2026-2035, **el Ministerio del Trabajo elaborará y publicará informes anuales en los que se recopile y analice datos e investigaciones sobre libertad sindical, mecanismos de diálogo social, conflictividad sociolaboral, negociación colectiva en sectores priorizados**, que incluyen tasa de afiliación sindical, tasa de negociación colectiva, experiencias exitosas de diálogo social y buenas prácticas empresariales y sindicales. Esto con el objetivo de generar información que permita tomar medidas para promover la negociación colectiva, y con ello, beneficios derivados como son la democracia laboral, reducción de conflictos, mejora de las condiciones laborales, aumento de la productividad, prevención de la discriminación y garantía de la protección de los trabajadores.

De igual manera, con el propósito de generar información que sirva para prevenir y mediar los conflictos sociolaborales, **el Ministerio del Trabajo**, entre 2026 y 2034, **diseñará e implementará una ruta de trabajo para la conformación de una red de observatorios de conflictividad sociolaboral y del mundo del trabajo**, que permita la articulación de acciones conjuntas como el intercambio de información, la elaboración de documentos de análisis e investigación conjuntos, y el desarrollo de eventos alrededor de temas asociados con la garantía de derechos de trabajadores/as, la gestión de conflictos en el mundo del trabajo y el diálogo social.

En la misma medida, es necesario generar análisis y formular estrategias tendientes a distender los conflictos sociolaborales, por lo que **el Ministerio del Trabajo elaborará y socializará**, en el periodo 2026-2028, **un estudio sobre el uso de tribunales de arbitramento como mecanismo de resolución de conflictos**, con el fin de construir

recomendaciones que permitan reducir la intensidad de los conflictos laborales en una etapa previa a la mediación de los tribunales.

De manera complementaria, entre 2026 y 2035, **la ESAP diseñará, socializará e implementará un curso virtual que se ofertará periódicamente, dirigido a ciudadanos y servidores públicos sobre la importancia del diálogo social tripartito en el mundo del trabajo, que promueva habilidades en negociación colectiva, resolución de conflictos, mediación y concertación tripartita.**

Así mismo, entre 2026 y 2035, **el Ministerio del Trabajo diseñará e implementará una estrategia orientada a la promoción de los derechos de asociación y de libertad sindical, que incorpore componentes específicos para los sectores público, privado e informal.**

Por otra parte, en cumplimiento de la Sentencia T-607 de 2017 que contrapone el derecho al uso y disfrute del espacio público, el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales, lo que ha sido una persistente fuente de conflictos sociolaborales, desde **el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del DNP, se realizarán, entre 2026 y 2035, encuentros con entes territoriales o entidades encargadas de la implementación de la política pública de vendedores informales para hacer seguimiento al cumplimiento de la política, identificación y promoción de buenas prácticas, e identificación de acciones de articulación de las entidades del nivel nacional y los entes territoriales para la promoción y defensa de los derechos de los vendedores y vendedoras informales.**

Teniendo en cuenta que disponer de información no implica por sí sola una adecuada gestión de conflictos sociolaborales y del diálogo social, y que es necesario reglamentar las garantías sindicales, extender la negociación colectiva en el sector privado y promover la organización de los actores del mundo del trabajo para avanzar en la democracia laboral, **el Ministerio del Trabajo elaborará, expedirá y socializará, en el periodo de 2026 a 2031, los instrumentos administrativos que reglamenten las garantías sindicales, los servicios mínimos esenciales en huelga, el descuento de cuota sindical y el registro administrativo de pactos colectivos.**

Sumado a lo anterior, **el Ministerio del Trabajo diseñará, socializará e implementará, entre 2026 y 2035, la categoría diálogo social y negociación colectiva en el marco del Sello de Trabajo Digno y Decente, con el propósito de fomentar el diálogo entre empleadores y trabajadores para la gestión de sus conflictos y el mejoramiento de las relaciones laborales, y motivar la resolución directa de la conflictividad laboral.**

Finalmente, entre 2026 y 2033, **el Ministerio del Trabajo, diseñará, socializará e implementará un programa de acompañamiento técnico en diálogo social dirigido a**

sectores socioeconómicos de alta conflictividad sociolaboral, que incluya fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y garantías de participación, incluyendo conflictos al interior de los sindicatos y entre los sindicatos.

4.4. Seguimiento

El seguimiento de la implementación de las acciones propuestas en el contenido del presente documento, y su ejecución presupuestal se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se presenta el listado completo de las acciones de la *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente*, junto a las entidades responsables del cumplimiento de estas acciones, los indicadores que las validan, los hitos de avance y las meta por año para cada acción. El reporte de avance de implementación de las acciones del presente Documento CONPES se realizará por parte de las entidades responsables al DNP a través del aplicativo web SisCONPES. Estas acciones se desarrollarán en un periodo de diez años y su seguimiento se hará de forma semestral entre julio de 2026 y diciembre de 2035, de acuerdo con lo indicado en la Tabla 3.

Tabla 3. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primer corte	Diciembre de 2026
Segundo corte	Junio de 2027
Tercer corte	Diciembre de 2027
Cuarto corte	Junio de 2028
Quinto corte	Diciembre de 2028
Sexto corte	Junio de 2029
Séptimo corte	Diciembre de 2029
Octavo corte	Junio de 2030
Noveno corte	Diciembre de 2030
Decimo corte	Junio de 2031
Undécimo corte	Diciembre de 2031
Duodécimo corte	Junio de 2032
Décimotercer corte	Diciembre de 2032
Décimocuarto corte	Junio de 2033
Décimoquinto corte	Diciembre de 2033
Décimosexto corte	Junio de 2034
Decimoséptimo corte	Diciembre de 2034
Decimooctavo corte	Junio de 2035

Corte	Fecha
Décimonoveno corte	Diciembre de 2035
Informe de cierre	Junio de 2036

Fuente: DNP (2026).

4.5. Financiamiento

Con el fin de dar cumplimiento a la *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente*, las entidades responsables de su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, los recursos necesarios para la financiación de las acciones contenidas en el Anexo 1. PAS. Lo anterior, se realizará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector. Esta política tiene una vigencia de diez años, a partir del 2026 y terminando en el año 2035, con un costo total estimado de 1,82 billones de pesos⁷⁵. En la siguiente tabla se encuentran los costos desagregados por cada uno de los objetivos específicos de la política.

Tabla 4. Costos desagregados por objetivo

Millones de pesos

Objetivo específico	Costo indicativo
OE1	1.495.980
OE2	220.964
OE3	34.839
OE4	12.107
OE5	63.379
Total	1.827.270

Fuente: DNP (2026).

Tabla 5. Costos desagregados por entidad

Millones de pesos

Entidad	Costo indicativo
SENA	1.470.439
Ministerio del Trabajo	305.388

⁷⁵ Estos valores estimados representan información preliminar en tanto se terminan las proyecciones de costos por parte de la totalidad de entidades responsables de las acciones de política a corte del 21 de abril de 2026.

Entidad	Costo Indicativo
Ministerio de Igualdad y Equidad	21.205
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	5.731
Ministerio de Minas y Energía	5.298
UGPP	4.193
DANE	4.072
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes	2.838
DNP	2.683
Superintendencia de la Economía Solidaria	1.956
Ministerio de Educación Nacional	1.035
DAFP	650
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	633
Ministerio del Interior	622
ESAP	615
SPE	351
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	60
Total	1.827.270

Fuente: DNP (2026).

5. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación (DNP); el Ministerio del Trabajo; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio del Interior; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Igualdad y Equidad; el Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (SPE); el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP); la Superintendencia de la Economía Solidaria; la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP); la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES):

1. Aprobar la *Política Nacional de Trabajo Digno y Decente* formulada en el presente Documento CONPES, incluyendo su Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A).
2. Solicitar a las entidades que hacen parte del presente Documento CONPES priorizar recursos para la puesta en marcha de las acciones contenidas dentro de la política pública, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
3. Solicitar al DNP:
 - a. Consolidar y socializar la información del avance de las acciones de política contenidas en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). Esta información será proporcionada por las entidades involucradas en este documento en los tiempos concertados (2026).
 - b. Incorporar al Registro Social de Hogares la información de empleos verdes de registros administrativos consolidada por la SPE que permita generar informes de las características de la población que se ocupa en estas actividades a solicitud de las entidades u otros actores (2034).
 - c. Incorporar en la Estrategia Nacional de Soluciones Basadas en la Naturaleza (SbN), una hoja de ruta para la generación de trabajos dignos y decentes (2026).
 - d. Elaborar y socializar documentos anuales de lineamientos técnicos dirigidos a las entidades estatales y autoridades locales para orientar la estructuración de programas sociales que apunten a la reducción de la pobreza y la desigualdad (2035).
 - e. Realizar estudios anuales de impacto del gasto social orientada a la reducción de la pobreza y desigualdad, medido con el índice de pobreza monetaria,

multidimensional, coeficiente de Gini, con enfoque poblacional y territorial (2035).

4. Solicitar al Ministerio del Trabajo:

- a. Diseñar, socializar e implementar una estrategia para la promoción del Trabajo a Distancia (teletrabajo, trabajo remoto, trabajo en casa y horarios flexibles), que articule: (i) campañas de divulgación para resaltar beneficios en productividad y conciliación de la vida laboral y familiar; (ii) divulgación de los programas de formación especializada en habilidades digitales a través del SENA, dirigidas a trabajadores y empleadores; (iii) promoción de la equidad de género y corresponsabilidad social del cuidado, y (iv) garantía de los derechos menstruales.
- b. Elaborar estudios de prospectiva laboral y análisis de tendencias programa de la actividad económica, priorizando las ramas de minas y energía; transporte; agricultura; comercio, industria y turismo; que permita a partir de las fuentes de información disponible, generar y publicar información de mercado laboral e identificar las oportunidades y desafíos relacionados con la transición justa, con enfoque de género (2030).
- c. Diseñar, socializar y efectuar seguimiento a la implementación una estrategia nacional de transición justa de la fuerza laboral, con el fin de garantizar condiciones dignas de trabajo decente para los trabajadores que hacen parte de los sectores en proceso de descarbonización y que incluya procesos de formación, garantía de empleabilidad y permanencia en el sistema integral de seguridad social, y fortalecimiento productivo de emprendimientos individuales y colectivos existentes liderados por trabajadores afectados por la transición justa, en el marco de la reconversión productiva, que incluyan acceso a instrumentos financieros y formación empresarial.
- d. Brindar asistencia técnica a las entidades del nivel territorial (municipios y departamentos) para promover la formulación de intervenciones centradas en la generación de empleos verdes y transición justa de la fuerza laboral en los territorios.
- e. Diseñar, socializar y hacer seguimiento a la implementación de una estrategia territorializada de empleo juvenil con enfoque diferencial, que impulse el acceso a la oferta vigente de generación de empleo, priorizando las ciudades con mayor tasa de desempleo juvenil; la estrategia debe contemplar análisis de mercado laboral juvenil en el territorio según fuentes disponibles, asistencia técnica para la

articulación y socialización de rutas de empleabilidad con prestadores autorizados del SPE en el territorio e incentivos existentes para la contratación de jóvenes.

- f. Diseñar, socializar y realizar acompañamiento técnico de la ruta tipo de reconversión laboral del sector trabajo, de carácter orientador y no vinculante, dirigida a los vendedores y vendedoras informales. Esta ruta contempla acciones de acompañamiento a las empresas y a los actores territoriales, procesos de formación para el trabajo orientados a la reconversión laboral, gestión y colocación laboral, fortalecimiento de unidades productivas de carácter cooperativo o asociativo, y la socialización de incentivos para promover la formalización laboral.
- g. Expedir y divulgar un acto administrativo desde el Ministerio del Trabajo que reconozca y defina los trabajos del cuidado como sector laboral (2028).
- h. Diseñar e implementar una estrategia de formalización laboral para los subsectores con mayor precarización dentro del sector laboral de los cuidados (2035).
- i. Crear la Mesa para el fomento de la Empleabilidad y Emprendimiento de la población LGBTQ+, con el objetivo de establecer acciones mancomunadas entre el gobierno, gremios empresariales, sindicatos y cooperación internacional para fomentar la empleabilidad y el emprendimiento de esta población (2035).
- j. Diseñar e implementar una estrategia de formalización laboral para víctimas del conflicto armado en Colombia (2033).
- k. Diseñar e implementar un piloto territorial con medidas que contribuyan a la empleabilidad de la población étnica en empleos verdes y azules en el marco de la transición justa de la fuerza laboral (2035).
- l. Formular e implementar una propuesta para el proceso de ampliación de planta de inspectores de trabajo, atendiendo los estándares de la Organización Internacional del Trabajo (1 inspector por cada 10.000 trabajadores) (2035).
- m. Realizar inspecciones laborales focalizadas en el sector floricultor durante las temporadas de alta demanda como San Valentín y Día de Madres en los municipios de Mosquera, Facatativá, Funza, Madrid y el Rosal en el departamento de Cundinamarca y Rionegro, La Ceja, El Carmen de Viboral, Guarne, El Retiro y Marinilla, en el departamento de Antioquia, incluyendo la verificación del

cumplimiento de la normatividad aplicable a empresas de servicios temporales (2035).

- n. Realizar inspecciones sobre los contratos de aprendizaje, con miras a garantizar la aplicación de su normatividad laboral y formalización de sus condiciones, en el marco de la especialidad de su contrato (2035)
- o. Diseñar e implementar una estrategia de inspección, vigilancia y control (IVC), con énfasis en libertad sindical, formalización laboral, género, violencia y acoso, y enfoque diferencial, para trabajadores de plataformas digitales (2035).
- p. Diseñar e implementar una estrategia específica de inspección, vigilancia y control en unidades económicas de vendedores y vendedoras informales y de la economía popular (2035).
- q. Realizar inspecciones puerta a puerta, con el propósito de fomentar el cumplimiento de los derechos laborales, especialmente en temas como libertad sindical, formalización laboral, género, violencia y acoso y enfoque diferencial, de las trabajadoras domésticas, cuyo lugar de trabajo sean los hogares, priorizando las ciudades capitales de los departamentos de: Bogotá D.C., Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Santander y Norte de Santander (2035).
- r. Elaborar y divulgar una guía de Seguridad y Salud en el Trabajo dirigida a parteras y parteros tradicionales, con énfasis en las mujeres, priorizando los Departamentos de Chocó, Amazonas y Cauca, (2030).
- s. Elaborar y difundir orientaciones para prevenir la discriminación dirigido a las empresas de plataformas digitales (2031).
- t. Elaborar y presentar una propuesta de un modelo de aseguramiento y protección en riesgos laborales para los trabajadores de la población rural y trabajadores de la economía popular (2030).
- u. Elaborar y presentar una propuesta de rediseño del mecanismo de protección al cesante para vincular a los trabajadores y trabajadoras de la economía informal. Esta propuesta deberá elaborarse con participación de las entidades y actores sociales relevantes (2028).
- v. Diseñar, socializar y actualizar lineamientos dirigidos a garantizar el ejercicio de los derechos menstruales en el ámbito laboral, incluyendo trabajo en casa, horarios flexibles, acceso a productos de higiene menstrual y sanitarios, y

garantías para personas con enfermedades de tipo hormonal asociadas al aparato reproductor femenino (2034).

Diseñar una estrategia que permita incluir en el Programa de Subsidio de Aporte a la pensión a cabezas de familia que se hayan acogido a la sustitución de cultivos de uso ilícito (2027).

- w. Diseñar e implementar Escuelas Territoriales de Formación Sindical como mecanismo de promoción de la organización social en los diez departamentos con mayor conflictividad sociolaboral, orientadas al fortalecimiento de capacidades de trabajadores y trabajadoras en materia de libertad sindical, negociación colectiva y diálogo social, con enfoque de género, territorial y diferencial, mediante módulos presenciales y virtuales (2034).
- x. Diseñar y difundir recomendaciones a las organizaciones sindicales dirigidas a promover la participación e inclusión en condiciones de igualdad de las mujeres, a fin de lograr progresivamente su representación paritaria y/o proporcional a la integración en el movimiento sindical. Así también, para promover la participación de las y los jóvenes, personas con diversidad sexual y personas con discapacidad. Estas recomendaciones lineamientos deberán concertarse con las organizaciones representativas de trabajadores que participan de la Comisión Nacional de Concertación de políticas salariales y laborales (2031).
- y. Diseñar, socializar e implementar una estrategia para el fortalecimiento técnico dirigido a las Subcomisiones departamentales de concertación de políticas salariales y laborales, que incluya fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica y garantías de participación (2034).
- z. Producir fichas técnicas departamentales de mercado laboral (anual), que contenga el estado de las condiciones de trabajo digno y decente en cada departamento (1 por comisión), con la información estadística disponible y que sirva de insumo para las discusiones de la subcomisión (2035).
- aa. Diseñar e Implementar un mecanismo de monitoreo y seguimiento a la implementación de las políticas públicas territoriales de trabajo digno y decente (2035).
- bb. Diseñar, socializar e implementar el sello de Trabajo digno y decente y sus categorías (2035).
- cc. Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales que decidan crear una dependencia responsable de la promoción del trabajo digno y decente (2035).

- dd. Implementar el registro administrativo con fines estadísticos (censo sindical) a través de un módulo multinivel e interoperable en el Sistema de archivo sindical (SIAS) (2035).
 - ee. Diseñar e implementar una ruta de trabajo para la conformación de una red de observatorios de conflictividad sociolaboral y del mundo del trabajo, que permita la articulación de acciones conjuntas como el intercambio de información, la elaboración de documentos de análisis e investigación conjuntos, y el desarrollo de eventos alrededor de temas asociados con la garantía de derechos de trabajadores/as, la gestión de conflictos en el mundo del trabajo y el diálogo social (2034).
5. Solicitar al Ministerio de la Igualdad y Equidad:
- a. Diseñar, socializar e implementar una estrategia tendiente a la vinculación laboral y productiva de mujeres en actividades sexuales pagas diversas y diferenciales, que deseen transitar voluntariamente hacia empleos formales, que incluya alianzas público-privadas y público-populares con cláusulas de igualdad de trato y no discriminación (2034).
 - b. Diseñar, socializar e implementar una estrategia de formalización y fortalecimiento de negocios individuales, colectivos y asociativos, liderados por mujeres en actividades sexuales pagas, que incluyan acceso a instrumentos financieros, formación empresarial, formalización laboral y empresarial, orientación vocacional u ocupacional, apoyo legal y vinculación a redes de comercialización (2034).
 - c. Elaborar documentos de caracterización cada tres años de las condiciones laborales y de vida de las mujeres en actividades sexuales pagas diversas y diferenciales, abordando los factores familiares, sociales y económicos, así como, factores asociados a características en las que realiza la actividad y sus ingresos, para facilitar su empleabilidad o emprendimiento (2033).
 - d. Diseñar e implementar una estrategia de unidades móviles de protección de los derechos de las mujeres en actividades sexuales pagas diversas y diferenciales; que incluya servicios de promoción de derechos sexuales y reproductivos, atención jurídica y psicosocial, para prevenir y eliminar todo tipo de violencia y acoso (2034).
6. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía:

- a. Diseñar, socializar y hacer seguimiento a la implementación de programas de reconversión laboral que incluyan acciones para facilitar la reubicación y transición de los trabajadores a otros sectores productivos y, en general, para garantizar la protección de la fuerza laboral en los procesos de cierre, transformación, transición, cambio de actividad, de las empresas minero-energéticas, priorizando las asentadas en los departamentos de La Guajira y Cesar (2035).
 - b. Diseñar, adoptar e implementar una política de inclusión de género que conduzca a la paridad en el sector minero-energético, dirigida a empresas adscritas y vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, con especial énfasis en la colocación de mujeres, así como formación para las trabajadoras y acompañamiento a las empresas (2035).
7. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incorporar en la guía nacional de soluciones basadas en la naturaleza, lineamientos para la generación de trabajos dignos y decentes (2027).
 8. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional:
 - a. Expedir y socializar una circular con orientaciones que exhorten a las Instituciones de Educación Superior para que, en el marco de su autonomía y con la participación de sus organizaciones representativas de trabajadores, promuevan la incorporación del tema de ciudadanía laboral en sus programas académicos o proyectos educativos (2027).
 - b. Diseño, socialización e implementación de una estrategia para promover la ciudadanía laboral en las y los estudiantes de básica y media (2029).
 9. Solicitar al Ministerio del Interior incorporar la categoría de sindicalistas en la herramienta de identificación de agresiones contra la población defensora (2031).
 10. Solicitar al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo:
 - a. Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento productivo de emprendimientos individuales y colectivos existentes liderados por vendedores y vendedoras informales estacionarios con establecimiento, que incluyan acceso a instrumentos financieros, formación empresarial y vinculación a redes de comercialización (2035).
 11. Solicitar al Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes:

- a. Implementar procesos de formación para promover la empleabilidad e inclusión económica, con enfoque territorial, como parte de la formación para el trabajo dirigida a los jóvenes egresados de las Escuelas Taller de Colombia.
- b. Elaborar y socializar una guía de buenas prácticas laborales para el sector audiovisual y cinematográfico de Colombia, que promueva el trabajo digno y decente dirigida a reducir la conflictividad sociolaboral.

12. Solicitar al DANE:

- a. Publicar un informe anual especial que contemple las dimensiones de trabajo decente, con la información disponible, según el nivel de desagregación que permitan los instrumentos disponibles (2035).
- b. Robustecer técnicamente la medición de los empleos verdes, como parte del desarrollo de la operación estadística Cuenta Ambiental y Económica de Actividades Ambientales y Transacciones Asociadas (CAE-AATA), en concordancia con los lineamientos del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica – Marco Central (SCAE-MC) y otros referentes internacionales (2035).
- c. Identificar e incorporar en la Clasificación Única de Ocupaciones para Colombia (CUOC) las denominaciones ocupacionales ambientales y azules, conforme al marco de actualización establecido por el DANE, en su calidad de entidad responsable de dicha clasificación (2035).
- d. Estandarizar, armonizar, y publicar en el marco del sistema estadístico nacional SEN, los conceptos relacionados con los empleos ambientales, verdes, azules, y sus condiciones habilitantes (2035).

13. Solicitar al Departamento Administrativo de la Función Pública:

- a. Diseñar y socializar un documento de lineamientos dirigido a las entidades públicas, con el propósito de promover el respeto por las organizaciones sindicales, el derecho de asociación, el diálogo social, la suscripción y el cumplimiento de los acuerdos sindicales (2030).
- b. Actualizar y difundir lineamientos para que las entidades públicas adopten horarios flexibles o las modalidades de trabajo contempladas en la normatividad vigente, enfocados a armonizar la vida familiar del trabajador o trabajadora que tenga responsabilidades de cuidado sobre hijos e hijas menores de edad, personas en condición de discapacidad o enfermedades graves, o personas mayores, en línea con el Convenio 156 de OIT, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (2030).

- c. Elaborar un documento que contenga un análisis normativo con el fin de identificar posibles ajustes que permitan la democratización del acceso al empleo público a través del ingreso mediante la vía de cualificación educativa, la vía de cualificación del Subsistema de Formación para el Trabajo (SFT) y la vía de cualificación del Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) (2028).
 - d. Diseñar y difundir lineamientos para que las entidades públicas adopten acciones para prevenir, atender, y proteger en contra del acoso sexual y violencias basadas en género en el ámbito laboral público (2035).
14. Solicitar al SENA ejecutar programas de formación profesional integral relacionados con empleos verdes (2035).
15. Solicitar a la SPE:
- a. Socializar e implementar la estrategia de enverdecimiento de la SPE para la promoción, gestión y colocación de empleos verdes; y el fortalecimiento del ecosistema de empleabilidad (2035).
16. Solicitar a la Superintendencia de la Economía Solidaria:
- a. Diseñar, socializar e implementar un protocolo específico que garantice una IVC diferenciada y de carácter preventivo de las Organizaciones de Economía Solidaria, cuya base social esté conformada por asociados y asociadas sujetos de especial protección, así como aquellas dedicadas al sector del cuidado, el trabajo asociado y la agroindustria (cooperativas rurales) (2035).
 - b. Medir y promover condiciones de trabajo digno y decente en las organizaciones de economía solidaria, a través del instrumento técnico de Balance Social (2035).
17. Solicitar a la UGPP diseñar e implementar una estrategia de sensibilización dirigida a posibles empleadores de trabajadoras domésticas, indicando la importancia de la afiliación y correcto pago de aportes a la seguridad social, de acuerdo con la legislación laboral colombiana (2035).
18. Solicitar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas diseñar e implementar una estrategia etnoeducativa que permita la visibilización de las luchas, aportes y violencias al movimiento sindical, cuyo propósito es aportar a la desestigmatización de su labor (2035).
19. Solicitar a la Escuela Superior de Administración Pública diseñar, socializar e implementar un curso virtual ofertado periódicamente, impartido por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), dirigido a ciudadanos y servidores

públicos sobre la importancia del diálogo social tripartito en el mundo del trabajo que promueva habilidades en negociación colectiva, resolución de conflictos, mediación y concertación tripartita (2035).

GLOSARIO

Bioeconomía: Bioeconomía es la producción, utilización y conservación de recursos biológicos, incluyendo los conocimientos, la ciencia, la tecnología y la innovación relacionados, para proporcionar información, productos, procesos y servicios en todos los sectores económicos, con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible (GBS, 2018).

Ciudadanía laboral: En este concepto se agrupan los derechos laborales y sociales, así como las garantías de participación para la población trabajadora, sean trabajadores formales o no.

Clasificación Única de Ocupaciones (CUOC): Es una clasificación de estructura jerárquica piramidal de cinco niveles que permite la clasificación de todo el universo ocupacional. Agrupa ocupaciones por grado de similitud en términos de nivel de competencias y especialización. La CUOC es un referente único para la identificación de ocupaciones, la movilidad laboral, la gestión del talento humano, la intermediación laboral, los estudios y el análisis del mercado laboral, la producción estadística y los componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones⁷⁶.

Cualificación: La cualificación es el reconocimiento formal que otorga una institución autorizada después de un proceso de evaluación a una persona que ha demostrado las competencias expresadas en términos de resultados de aprendizaje definidos, vinculados a un nivel de cualificación del Marco Nacional de Cualificación. Las cualificaciones se reconocen mediante los títulos o certificados que se obtienen a través de las diferentes vías de cualificación.

Diálogo social: Incluye dentro del mismo todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo o consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores, o bien, entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de la empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas (OIT)

⁷⁶ [Sistema de clasificaciones | Sistema de Gestión y consulta de clasificaciones](#)

Empleos azules: Según entidades como el Banco Mundial y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, los trabajos azules son aquellos que contemplan todas las actividades que se relacionan con el océano, los mares y que son sostenibles para el medio ambiente, tales como el transporte marítimo, la pesca, los puertos, entre otros (Bermúdez, 2025). Este tipo de empleos tienen que estar también relacionados con la garantía de empleos decentes que dignifiquen la labor de los trabajadores que ejercen estas actividades en tanto salarios justos, con respeto por los derechos en el empleo, garantías de protección y mecanismos de diálogo social efectivos.

Libertad de asociación: se entiende el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir libremente organizaciones que promuevan y defiendan sus intereses en el trabajo y de afiliarse a ellas, sin interferencia mutua ni interferencia del Estado. El derecho de organizarse se aplica a todos los trabajadores y empleadores, incluidos los del "sector informal", es decir, de manera general, quienes trabajan sin protección. Este derecho debe ser garantizado por el Estado, sin distinciones de ocupación, sexo, color, raza, religión, nacionalidad u opinión política⁷⁷.

ILOSTAT: es una base de datos operada por el Departamento de Estadística de la OIT que tiene datos y metadatos sobre estadísticas laborales para más de 200 países o territorios. Las bases de datos cubren estadísticas de ingresos y gastos de los hogares, población económicamente activa, empleo, desempleo, empleo (o fuerza laboral) por grupo ocupacional detallado y sexo, obtenidos de censos de población o encuestas de fuerza laboral, estimaciones comparables de empleo y desempleo, empleo en el sector público, horas del trabajo, salarios, productividad y costos laborales, ingresos laborales y desigualdad, protección social, economía informal, así como información sobre jóvenes, mujeres, trabajadores migrantes y voluntarios⁷⁸.

Marco Nacional de Cualificaciones: Es un componente del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y se define como el instrumento que permite estructurar y clasificar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y actitudes, aplicables en contextos de estudio, trabajo o en ambos, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación. (DECRETO 1649, 2021)

Negociación colectiva: La negociación colectiva es un procedimiento voluntario mediante el cual los empleadores (o sus organizaciones) y los sindicatos (o, en su ausencia, los representantes de los trabajadores), discuten y negocian condiciones de trabajo, como

⁷⁷ [La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Preguntas y respuestas](#)

⁷⁸ [Organización Internacional del Trabajo \(OIT\) - LABORSTA | Global Trade Data Portal](#)

salarios y otros términos, así como sus relaciones en el lugar de trabajo. El objetivo de la negociación colectiva es llegar a concluir convenios colectivos aceptables para ambas partes⁷⁹.

Registro Social de Hogares (RSH): sistema de información, diseñado y administrado por el DNP, para la focalización, el diseño de las políticas públicas y el seguimiento de las condiciones de vida de los hogares. El RSH contiene la información de todos los ciudadanos y residentes del territorio colombiano.

Sistema Nacional de Cualificaciones: Es el conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y promover el reconocimiento de aprendizajes previos, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción y reinserción laboral y el desarrollo productivo y empresarial del país. (DECRETO 1649, 2021).

Soluciones basadas en la naturaleza (SbN): son un mecanismo diverso para la mitigación y adaptación al cambio climático. En este tipo de soluciones se incluye la gestión sostenible de la tierra y manejo integrado de incendios; gestión integrada del recurso hídrico; gestión integrada de zonas costeras; restauración de humedales; restauración del paisaje; entre otras⁸⁰.

Teletrabajo: constituye una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y comunicación -TIC - para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo

Trabajo en casa: Se entiende como trabajo en casa la habilitación al servidor público o trabajador del sector privado para desempeñar transitoriamente sus funciones o actividades laborales por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato o relación laboral, o legal y reglamentaria respectiva, ni tampoco desmejorar las condiciones del contrato laboral, cuando se presenten circunstancias ocasionales, excepcionales o especiales que impidan que el trabajador pueda realizar sus funciones en su lugar de trabajo, privilegiando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ [Soluciones basadas en la Naturaleza para afrontar el cambio climático | Biodiversidad 2021](#)

Transición justa: consiste en promover economías ambientalmente sostenibles de manera inclusiva mediante la creación de oportunidades de trabajo decente y la reducción de las desigualdades, sin dejar a nadie atrás⁸¹.

Tribunales de arbitramento: mecanismo para la solución de conflictos colectivos laborales. Los tribunales de arbitramento son convocados en virtud de la ley 017 de 2016 en caso de no lograrse acuerdo entre las partes durante la etapa de arreglo directo en los procesos de negociación colectiva de los pliegos de peticiones presentados a los empleadores por parte de las organizaciones sindicales.

Tripartismo: La cooperación tripartita se entiende en sentido amplio y designa, en general, todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos–, los empleadores y los trabajadores que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social⁸²

Vías de cualificación: Las Vías de Cualificación son la Educativa, la del Subsistema de Formación para el Trabajo y su aseguramiento de calidad y la del Reconocimiento de Aprendizajes Previos.

⁸¹ <https://www.ilo.org/es/media/252896/download>

⁸² [Tripartismo](#)

ANEXOS

Anexo A. Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). Caracterización de personas que realizan actividades sexuales pagadas en contextos de prostitución Bogotá. Bogotá: Secretaria Distrital de la Mujer.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2023). Boletín Poblacional con mujeres vendedoras informales en Bogotá. Bogotá.
- Alzate, C. (28 de 01 de 2026). El desastre social que dejó la multinacional Glencore en el Cesar. Obtenido de Baudó: https://baudoap.com/el-desastre-social-que-dejo-la-multinacional-glencore-en-el-cesar/?utm_source=chatgpt.com
- Aristizábal, J. C. (2013). Riesgos laborales y el agro colombiano. Revista Fasecolda, 19-24.
- Asociación de Bananeros de Colombia. (2007). La investigación de accidentes en las fincas bananeras. Bogotá: Augura.
- Asofondos. (2025). Estudios y Cifras. Obtenido de Asofondos: <https://asofondos.org.co/estudios-y-cifras/>
- Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. (2020). El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. Ginebra.
- Banco Mundial. (2024). Trayectorias: Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio Colombiano . Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Barbosa, J. (22 de 4 de 2024). Condiciones laborales de trabajadores portuarios abren puerta a modificación de la Ley del sector. Obtenido de 360Radio: <https://360radio.com.co/condiciones-laborales-de-trabajadores-portuarios-abren-puerta-a-modificacion-de-la-ley-del-sector/152777/>
- Bermúdez, A. (2025). Empleos verdes y azules: retos, potencial y contribución a la sostenibilidad. Protección y Seguridad, 14-30.
- Business and Human Rights Resource Centre. (Julio de 28 de 2021). Business and Human Rights Resource Centre. Obtenido de Colombia: Denuncian condiciones laborales precarias en puerto TCBuen, de APM Terminals, filial de Maersk: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/colombia-denuncian-condiciones-laborales-precarias-en-puerto-tcbuen-de-apm-terminals-filial-de-maersk/>
- Bustos, M. Y. (Noviembre de 2023). Trabajo infantil doméstico y de cuidado en Colombia. Corresponsabilidad en educación superior. Trabajo infantil doméstico y de cuidado en Colombia. Corresponsabilidad en educación superior. Bogotá: Universidad del Bosque.

- Cajar. (2005). Libertad sindical y derechos humanos en Colombia. Bogotá.
- Carrero, C., & Dávila, D. (2018). Evaluación de las condiciones de seguridad en el trabajo del sector de la floricultura en Nayre Flowers Colombia S.A.S. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Castro, N. (13 de Febrero de 2020). Explotación laboral y daños a la salud: la realidad tras las rosas colombianas que se regalan en San Valentín. Obtenido de Eldiario.es: https://www.eldiario.es/desalambre/esconde-flores-regalas-san-valentin_1_1131851.html#:~:text=En%20los%20picos%20de%20demanda,de%20la%20Sabana%20de%20Bogotá.
- CEDAIT. (2021). La mano de obra en el cultivo de flores de Colombia. Medellín.
- Central Unitaria de Trabajadores. (27 de Julio de 2021). V Congreso de la mujer trabajadora CUT. Mujer, sindicalismo y paz. Obtenido de <https://centrodocumentacion.cut.org.co/contenidos/v-congreso-de-la-mujer-trabajadora-cut-mujer-sindicalismo-y-paz>
- CEPAL. (2015). Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2023). Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023. La inclusión laboral como eje central para el desarrollo social inclusivo. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEQ. (2026). CEQ Compromiso con la equidad. Obtenido de CEQ Compromiso con la equidad: https://www.commitmentoequity.org/whatisceq_es.php
- Cerdas-Santi, D. (Diciembre de 2017). Revista UIS. Obtenido de Derechos laborales colectivos y democracia. Una discusión a partir del concepto voz horizontal de **Guillermo O'Donnell**: <https://www.revistaius.com/index.php/ius/article/view/369/665#info>
- Cialti, P.-H. (Junio de 2016). Negociación colectiva en Colombia: una visión cruzada entre el sector público y el sector privado. Estudios Socio-Jurídicos, 169-203. Obtenido de Scielo: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792016000100006
- Comisión de la Verdad. (2022). Caso <<Verdades inaplazables: violencia antisindical en el marco del conflicto armado colombiano>>. Obtenido de Comisión de la Verdad: <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-sindicalismo>

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). (2020). La Participación de las Mujeres en el
Ámbito Sindical. Obtenido de Organización de Estados Americanos :
<https://www.oas.org/es/cim/docs/mujeresderechossindicales-es.pdf>

Congreso de Colombia. (30 de Abril de 1996). Ley 278 de 1996. "Comisión permanente
de concertación de políticas salariales y laborales creada por el artículo 56 de la
Constitución Política". Bogotá.

Congreso de la República. (13 de Marzo de 2020). Abusos y maltrato laboral como la no
prevención ante COVID - 19, denuncian trabajadores portuarios de Buenaventura.
Obtenido de [https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/796-abusos-
y-maltrato-laboral-como-la-no-prevencion-ante-covid-19-denuncian-trabajadores-
portuarios-de-buenaventura](https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/796-abusos-y-maltrato-laboral-como-la-no-prevencion-ante-covid-19-denuncian-trabajadores-portuarios-de-buenaventura)

Consejo Colombiano de Seguridad. (2024a). Siniestralidad Laboral. Primer cuatrimestre
2024. Bogotá.

Consejo Colombiano de Seguridad. (2024b). Informe de Gestión 2023.

Corte Constitucional de Colombia. (15 de 05 de 2008). Sentencia T-287/11. Obtenido de
Corte Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-287-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (27 de 11 de 2013). Sentencia T-868/13. Obtenido de
Corte Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-868-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (13 de 09 de 2017). Sentencia T-572/2017. Obtenido
de Corte Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-572-17.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (04 de 2022). Sentencia T-128/22. Obtenido de Corte
Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/t-128-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-083. Obtenido de Corte
Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-083-24.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2024). Sentencia T-265/24. Obtenido de Corte
Constitucional de Colombia:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/T-265-24.htm>

Corte Constitucional República de Colombia . (1997). Sentencia T-174 de 1997. Obtenido de Corte Constitucional República de Colombia : <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/t-174-97.htm>

CUT. (11 de 06 de 2014). 690 actores y actrices de la televisión, el cine y el teatro conformaron ACA, sindicato gremial. Obtenido de CUT: <https://cut.org.co/690-actores-y-actrices-de-la-television-el-cine-y-el-teatro-conformaron-aca-sindicato-gremial/>

DANE & ONU Mujeres. (Abril de 2020). Cuidado no remunerado: La igualdad de género inicia en el hogar. Obtenido de <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Colombia/Documentos/Publicaciones/2020/01/Cuidado%20no%20remunerado.pdf>

DANE. (06 de 2010). Informe de Resultados Censo de Fincas Productoras de Flores en 28 municipios de la Sabana de Bogotá y Cundinamarca. Obtenido de DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/flores/Informe_resultados_2009.pdf

DANE. (20 de Octubre de 2023). El DANE participa en la 21ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/actualidad-dane/5673-el-dane-participa-en-la-21-conferencia-internacional-de-estadisticos-del-trabajo%7D>

DANE. (2023). Ficha metodológica Gran Encuesta Integrada de Hogaras . Bogotá.

DANE. (2023). Partería tradicional y su incorporación en las Estadísticas Vitales de Colombia.

DANE. (2024). Anexos . GEIH Mercado Laboral anexos. Bogotá, Colombia.

DANE. (2024). Cuenta Ambiental y Económica de las Actividades Ambientales y Transacciones Asociadas (CAE-AATA) 2023 provisional – 2024 preliminar. Bogotá.

DANE. (2024). Encuesta Micronegocios (EMICRON). Bogotá.

DANE. (2024). Resultados pobreza monetaria 2024. Bogotá.

DANE. (25 de Agosto de 2025). Comunicado de Prensa. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2023.pdf>

DANE. (30 de 07 de 2025). Cuenta Satélite de Economía Cultural y Creativa (CSECC) 2022-2024. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-satelite/cuenta-satelite-de-cultura-en-colombia/cuenta-satelite-de-economia-cultural-y-creativa-csecc-2022-2024pr>

DANE. (2025). Empleo informal . Bogotá.

- DANE. (Julio de 2025). Empleo informal y seguridad social. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>
- DANE. (22 de 04 de 2025). Pobreza y Desigualdad. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- DANE. (2 de febrero de 2025). Principales indicadores de mercado laboral de la población víctima 2022-2023. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPV-2022-2023.pdf>
- DANE. (2 de Febrero de 2025). Principales indicadores de mercado laboral de la población víctima 2022-2023. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLPV-2022-2023.pdf>
- DANE. (2025). Trabajo Infantil Octubre a Diciembre de 2024. Bogotá.
- DANE. (2026). Boletín Técnico Ocupación Informal. Bogotá.
- DANE. (2026). Mercado Laboral de la Juventud. Bogotá.
- DANE. (18 de 04 de 2026). Mercado laboral de la población LGTB. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-poblacion-lgbt>
- DANE. (13 de 04 de 2026). Mercado laboral de la población según reconocimiento étnico-racial. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-poblacion-segun-autorreconocimiento-etnico-racial>
- Departamento Administrativo de la Función Pública y Ministerio del Trabajo. (23 de 04 de 2026). Acuerdo Nacional Estatal 2025-2027. Obtenido de Ultradec: <https://ultradec.org/media/documentos/Acuerdo%20Nacional%20Estatal2025-2027%20web.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Política de crecimiento verde (Documento CONPES 3934). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3934.pdf>.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida. En D. N. Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida (pág. 132). Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación. (2025). Diálogos Participativos Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Bogotá: DNP.
- DNP. (21 de Diciembre de 2023). Conpes 4129. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4129.pdf>
- DNP. (Febrero de 2023). Manual de Clasificación Programático del Gasto Público. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20de%20clasificación.pdf
- DNP. (2024 de 2023). Matriz de registro de indicadores de la PPVI 2022-2023. Matriz de registro de indicadores de la PPVI 2022-2023. Bogotá.
- DNP. (2024). Encuesta de Necesidades Jurídicas. Bogotá.
- DNP. (2024). Las licencias de paternidad: una apuesta por la redistribución del cuidado y la generación de empleo. Bogotá.
- DNP. (27 de junio de 2025). Sistema de planeación territorial. Obtenido de <http://sispt.dnp.gov.co/>
- DNP y Universidad de los Andes. (2023). Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) en el marco de la política integral de drogas del Estado colombiano. Bogotá: DSEPP-DNP.
- ENS. (2023). Programa de formación: "salud y trabajo en el marco de la pospandemia y con un ambiente de reformas alternativas en Colombia.** Obtenido de Escuela Nacional Sindical: <https://www.ens.org.co/te-servimos/educacion-2023/programa-de-formacion-salud-y-trabajo-en-el-marco-de-la-pospandemia-y-con-un-ambiente-de-reformas-alternativas-en-colombia/#:~:text=El%20curso%20de%20salud%20salud%20y%20trabajo,12:30%20am%20-%202:00%20a%2>
- Escuela Nacional Sindical. (2011). Sistematización de ciudadanía laboral juvenil con perspectiva de género en la escuela. Obtenido de Documentos de la escuela: https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2016/12/DOCUMENTOS-DE-LA-ESCUELA_89-Sistematización-de-ciudadanía-laboral-juvenil-con-perspectiva-de-género-en-la-escuela.pdf
- Escuela Nacional Sindical. (Junio de 2017). Sislab. Obtenido de Escuela Nacional Sindical: <https://www.ens.org.co/wp-content/uploads/2018/05/SISLAB-junio-2017.pdf>

- Escuela Nacional Sindical, Universidad de Cartagena y Utrasd. (2019). Historias tras las cortinas. El Trabajo doméstico en Colombia: entre transacciones, incertidumbres y resistencias. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Federación Nacional de Productores de Carbón. (18 de 04 de 2026). Agenda. Obtenido de Cumbre Colombiana del Carbón, Barranquilla 2025: <https://www.cumbrecolombianadelcarbon.fenalcarbon.org.co>
- Fedesarrollo. (2018). Informe mensual de mercado laboral Colombia y la OCDE en materia de mercado laboral. Bogotá: ACRIP.
- Fernández, C., & Suescún, C. (11 de Julio de 2023). Automation of the labor force and informality with focus on the colombian case. Obtenido de Fedesarrollo: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4497/Repor_Julio_2023_Fernández_y_Suescún.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (12 de Abril de 2023). Día de la higiene menstrual 2023. Obtenido de UNFPA: <https://www.unfpa.org/es/events/dia-de-la-higiene-menstrual-2023>
- Función Pública. (2025). Acuerdo Nacional Estatal 2025-2027. Bogotá.
- Fundación Koinonia. (01 de Julio de 2021). Evaluación de riesgos ergonómicos en productores de cacao. Obtenido de Fundación Koinonia: <https://www.redalyc.org/journal/5768/576868967030/html/>
- Giglio, L., & Ferraz Dias de Moraes, M. A. (24 de Junio de 2016). Sugarcane industry's socioeconomic impact in São Paulo, Brazil: A spatial dynamic panel approach. Energy Economics, 27-37. Obtenido de Science Direct: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2016.06.005>
- Global Workplace Analytics. (Junio de 2021). Últimas estadísticas sobre trabajo desde casa, teletrabajo y trabajo remot. Obtenido de https://globalworkplaceanalytics.com.translate.google/telecommuting-statistics?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc
- Gobernación de Antioquia. (2024). Análisis de coyuntura de las evaluaciones agropecuarias Departamento de Antioquia . Medellín.
- Grupo Prodeco. (Diciembre de 2022). Cumplimiento Sentencia Juzgado 7° Administrativo Valledupar. Obtenido de Grupo Prodeco: <https://www.grupoprodeco.com.co/es/sala-de-prensa/noticias/Cumplimiento-Sentencia-Juzgado-S-ptimo-Administrativo-Valledupar>

- Hernandez D. Wilder, A., & Orjuela, M. E. (06 de 07 de 2016). Scielo. Obtenido de Factores laborales y extralaborales de floricultores con Síndrome del Túnel del Carpo. Cundinamarca- Colombia 2013: https://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S0465-546X2016000300004&script=sci_arttext&utm_source=chatgpt.com
- Herrera, A. C., Quinche, L. M., Berruecos, M. F., & Rodriguez, E. C. (2024). El Caso Glencore Prodeco en el Cesar. Obtenido de CNV Internacional: https://justtransition.cnvinternationaal.nl/_Resources/Persistent/c/8/c/a/c8ca53a463b9d7441aedadd79833e609b487690d/CASO%20GLENCORE%20PRODECO%20%281%29.pdf
- ILOSTAT. (Abril de 2023). Beyond the numbers: exploring the relationship between collective bargaining coverage and inequality. Obtenido de <https://ilostat.ilo.org/>: <https://ilostat.ilo.org/beyond-the-numbers-exploring-the-relationship-between-collective-bargaining-coverage-and-inequality/>
- Instituto de Desarrollo e Investigación Agropecuaria Tecnificada. (12 de Diciembre de 2025). La siniestralidad agrícola pone en alerta al sector rural de Colombia en 2025. Obtenido de Instituto de Desarrollo e Investigación Agropecuaria Tecnificada: https://idiat.org/publicacion/noticia/la-siniestralidad-agricola-pone-en-alerta-al-sector-rural-de-colombia-en-2025?utm_source=chatgpt.com
- Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud. (2020). Informe de caracterización de factores de riesgo de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA): una mirada desde los procesos territoriales del IDIPRON. Obtenido de IDIPRON: https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/repositorio/docs_conocimiento/informe-caracterizacion-factores-riesgo-escnna-territorio.pdf
- Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud. (2020). Informe de caracterización de factores de riesgo de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA): una mirada desde los procesos territoriales del IDIPRON. Obtenido de IDIPRON: https://www.idipron.gov.co/sites/default/files/repositorio/docs_conocimiento/informe-caracterizacion-factores-riesgo-escnna-territorio.pdf
- ITUC, CSI & IGB. (2025). Índice Global de los Derechos 2025 de la CSI. Los peores países del mundo para los trabajadores y las trabajadoras.
- IUF. (03 de 2023). Salud y Seguridad en el Trabajo del Sector Bananero de Exportación. Obtenido de IUF: <https://www.iuf.org/wp-content/uploads/2025/07/2025-Salud-y-seguridad-bananero.pdf>

- La Nota Económica. (11 de Noviembre de 2025). Despidos injustificados y errores en liquidaciones, entre las principales causas de sanciones laborales a empresas en Colombia. Obtenido de La Nota Económica: <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/despidos-injustificados-y-errores-en-liquidaciones-entre-las-principales-causas-de-sanciones-laborales-a-empresas-en-colombia/#:~:text=La%20Nota%20Económica,-Categoría:%20Análisis&text=Las%20penalizaciones>
- Leguizamon-T, M. (13 de 04 de 2020). Empleo Formal e informal en el sector turístico en Colombia. Obtenido de Universidad Externado de Colombia: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/tursoc/article/view/4625/9422>
- Maasago, M. S. (25 de Enero de 2022). Environmental and Occupational Health Exposures and Outcomes of Informal Street Food Vendors in South Africa: A Quasi-Systematic Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 1-11. Obtenido de MDPI: <https://www.mdpi.com/1660-4601/19/3/1348>
- Mendoza, J., Donado, H., & Useche, C. (17 de Marzo de 2025). ¿Qué es la Transición Justa y por qué es crucial para Colombia? Obtenido de World Resources Institute: <https://es.wri.org/insights/que-es-la-transicion-justa-y-por-que-es-crucial-para-colombia>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2009). *Agenda Prospectiva de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cadena Productiva de Flores y Follajes con énfasis en el Clavel*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Diagnóstico, propuestas de abordaje y recomendaciones para la inclusión de la transición justa de la fuerza laboral como parte de la estrategia 2050 de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima de Colombia*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/10/190972-Mo%CC%81dulo-3-Memorias-Conversatorio-Internacional-Transicio%CC%81n-Justa.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (4 de Diciembre de 2023). *Colombia lidera compromiso global sobre soluciones basadas en naturaleza en la COP28*. Obtenido de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: <https://www.minambiente.gov.co/colombia-lidera-compromiso-global-sobre-soluciones-basadas-en-naturaleza-en-la-cop28/>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2025). *Informe mensual de Turismo*. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2018). Ministerio del Trabajo. Obtenido de Prensa: https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/mintrabajo-es-noticia/2018/-/asset_publisher/nMorWd1x7tv1/content/gobierno-firma-con-empresarios-y-trabajadores-pacto-por-el-trabajo-decente

Ministerio del Trabajo. (20 de Febrero de 2020). Resolución 0532 de 2020. Resolución 0532 de 2020. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2022). Respuesta al secretario de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional del Congreso **de la República frente a la Proposición 06 "Evolución tratado de Libre Comercio entre Colombia"**. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2024). Vidas entre el carbón y la enfermedad: Caracterización de los trabajadores y extrabajadores enfermos de las minas de carbón a cielo abierto en los departamentos del Cesar (y área de influencia en el Magdalena) y La Guajira. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (Junio de 2025). Boletín primer semestre 2025. Bogotá: Ministerio del Trabajo.

Ministerio del Trabajo. (2025). Estado Joven. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <https://www.mintrabajo.gov.co/empleo-y-pensiones/movilidad-y-formacion/estado-joven>

Ministerio del Trabajo. (2025). Informe base para la formulación de Documento CONPES Política Nacional de Trabajo Digno y Decente. Bogotá.: Ministerio del Trabajo.

Ministerio del Trabajo. (2025). Memorias a los convenios 81 y 129 de la OIT sobre inspección e inspección del trabajo en la agricultura. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2025). Memorias al Convenio 169 de la OIT. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2025). Memorias al Convenio 189. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2025). Memorias al Convenio 87 sobre libertad sindical. Bogotá.

Ministerio del Trabajo. (2025). Subcomisiones Departamentales de Concertación de Políticas Salariales y Laborales 2017. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo/promocion-de-la-organizacion/dialogo-social-y-concertacion-laboral/subcomisiones-departamentales-de-concertacion-de-politicas-salariales-y-laborales-2017>

- Ministerio del Trabajo. (21 de 04 de 2026). Observatorios. Obtenido de Ministerio del Trabajo: <https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/derechos-fundamentales-del-trabajo/observatorios>
- Misniterio de Minas y Energía. (2025). Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia. Obtenido de Minsiteiro de Minas y <e<nergía: https://minenergia.gov.co/documents/13272/Hoja_de_ruta_transicion_energetica_justa_TEJ_2025.pdf
- Montenegro, L., & Rocca, M. (2018). La producción estadística sobre conflictos laborales: un estudio comparado. *Estudios del Trabajo*, 29.
- Montes-Vélez, G. (2023). El mecanismo de protección al cesante: revisión de literatura en el marco de los seguros de desempleo para Colombia. *Ensayos de Economía Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de Ensayos de Economía Universidad Nacional de Colombia: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/96326>
- Mujer, S. D. (2023). OMEG. Obtenido de Secretaría Distrital de la Mujer (2023). Actualización caracterización sobre personas que realizan actividades sexuales pagadas https://omeg.sdmujer.gov.co/phocadownload/2023/01%20Informe_Caracterizacion_ASP.pdf
- Muñoz, S. (2018). La inspección laboral en el sector rural clave para la construcción de una paz estable y duradera. *Diálogos de derecho y política*, 84.
- Observatorio de Seguridad y Salud en el Trabajo. (19 de 04 de 2026). Informe Siniestralidad- año 2025. Obtenido de Consejo Colombiano de Seguridad: https://ccs.org.co/observatorio/assets/boletin_fasecolda/6997727873dbe.pdf
- OCA Global. (Octubre de 2025). Inspección reglamentaria Actividad Minera. Obtenido de <https://ocaglobal.co/es/servicios/inspeccion-reglamentaria/actividad-minera>
- OCDE. (2022). *Rural policy review of Colombia* . Paris: OECD publishing.
- OCDE et al. (2022). *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa*. París: OECD Publishing.
- Ochoa Valencia, D., & Ordoñez, A. (2004). Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque. *Estudios Gerenciales*, 105-118.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2018). *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

- OIT. (2012). Desarrollo rural a través del trabajo decente . Obtenido de file:///C:/Users/dsalcedo/Downloads/wcms_235432.pdf
- OIT. (2014). Educación obrera para el trabajo decente. Buenos Aires: OIT.
- OIT. (2015). Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Suiza: OIT.
- OIT. (Marzo de 2015). La economía informal: una actividad peligrosa. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/resource/otro/la-economia-informal-una-actividad-peligrosa>
- OIT. (2015). Tendencias de la inspección del trabajo frente a la formalización: experiencias de América Latina y el Caribe. Obtenido de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_370261~1.pdf
- OIT. (17 de Mayo de 2016). El turismo sostenible: un motor para la creación de empleo, el crecimiento económico y el desarrollo. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/resource/article/el-turismo-sostenible-un-motor-para-la-creacion-de-empleo-el-crecimiento>
- OIT. (2017). Guía de actuación de la Inspección de Trabajo en la economía informal Un método participativo. Suiza.
- OIT. (2017). Seguridad y salud en el trabajo en las cadenas agrícolas de suministro. Consultas a los actores de la cadena de valor del café en Colombia. Obtenido de OIT: [https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_634337.pdf#:~:text=Riesgos%20más%20frecuentes:%20mecánico%20\(58.6%25\);%20ambiental%20\(49.7%25\);%20ruido%20y%20vibraciones%20\(34.7%25\)](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_634337.pdf#:~:text=Riesgos%20más%20frecuentes:%20mecánico%20(58.6%25);%20ambiental%20(49.7%25);%20ruido%20y%20vibraciones%20(34.7%25)).
- OIT. (2018). Seguridad y salud en las minas a cielo abierto. Ginebra .
- OIT. (2019). Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo. Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.
- OIT. (2020). Condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras de las plantaciones en el marco de la emergencia. Bogotá: OIT.
- OIT. (2021). El trabajo en las plataformas digitales de reparto en Colombia: análisis y recomendaciones de política . Bogotá: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (Julio de 2021). Guía práctica de salud y seguridad en el trabajo (prevención y mitigación de la COVID-19 en los lugares de trabajo en Ecuador) . Obtenido de OIT:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-lima/documents/publication/wcms_834613.pdf

- OIT. (2021). La bioeconomía y los empleos verdes en Colombia. Bogotá: OIT.
- OIT. (2021). Perspectivas sociales del empleo en el mundo el Papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo. Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_823119.pdf
- OIT. (2023). Alcanzar la igualdad de género en el trabajo Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023. Ginebra.
- OIT. (20 de Abril de 2023). Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente: Invertir en cuidado. Una agenda común. Obtenido de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_877643.pdf
- OIT. (2023). La creación de empleos verdes para los jóvenes indígenas en Colombia. Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/%40sro-lima/documents/publication/wcms_874107.pdf
- OIT. (Agosto de 2023). Mayor capacidad de la inspección del trabajo en Colombia. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/projects-and-partnerships/projects/mayor-capacidad-de-la-inspeccion-del-trabajo-en-colombia#:~:text=Fortalecimiento%20de%20las%20competencias%20de%20la%20Inspecci%C3%B3n,los%201.300%20inspectores%20del%20trabajo%20de%20Colombia>.
- OIT. (2024). Aplicación de las normas internacionales 2024. Ginebra.
- OIT. (30 de Marzo de 2024). Formalizar el trabajo doméstico debe ser una prioridad en la agenda por la igualdad en Colombia: OIT. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/resource/news/formalizar-el-trabajo-domestico-debe-ser-una-prioridad-en-la-agenda-por-la>
- OIT. (2024). Los principios y derechos fundamentales en el trabajo en una encrucijada decisiva. Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-05/ILC112-V%20%28Rev.%29-%5BGOVERNANCE-240515-001%5D-Web-SP.pdf?utm_source=chatgpt.com

- OIT. (29 de Agosto de 2024). Se define la hoja de ruta en Colombia para la generación de empleos verdes de Soluciones Basadas en la Naturaleza rumbo a la COP16. Obtenido de <https://www.ilo.org/es/resource/news/se-define-la-hoja-de-ruta-en-colombia-para-la-generacion-de-empleos-verdes>
- OIT. (2024). Una mirada a las experiencias territoriales de cuidado comunitario en Colombia. Obtenido de OIT: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-12/Documento%20Final%20Cuidados%20Colombia.pdf>
- OIT. (2025). Análisis del empleo con perspectiva de género y recomendaciones de políticas en Colombia. Bogotá.
- OIT. (2025). Encuesta sobre trabajadores en plataformas digitales basadas en la web. Nuevos datos para la región de América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- OIT. (Octubre de 2025). Gender Equality in Supply Chains How ILO interventions foster gender equality in outcomes in supply chains. Obtenido de OIT: https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-10/Gender%20SC_brief_%20final.pdf
- OIT. (2025). Incentivos y limitaciones para la seguridad y salud en el trabajo en la cadena de suministro de caña de azúcar. Obtenido de OIT: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-04/Seguridad%20y%20salud%20en%20el%20trabajo%20CAÑA%20DE%20AZÚCAR%20en%20Colombia.pdf>
- OIT. (22 de 04 de 2026). Laboratorio de Planificación Estratégica para la Promoción de la Formalización Laboral y la Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector de la Palma de Aceite. Obtenido de OIT: <https://www.ilo.org/es/projects-and-partnerships/projects/laboratorio-de-planificacion-estrategica-para-la-promocion-de-la>
- ONU Mujeres. (2023). Las mujeres en la economía informal . Obtenido de ONU Mujeres: <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy#:~:text=Ya%20sea%20como%20vendedoras%20ambulantes,de%20los%20hombres%20%5B2%5D>.
- Organización de Estados Americanos. (2020). La Participación de las Mujeres en el Ámbito Sindical. Obtenido de OEA: <https://www.oas.org/es/cim/docs/mujeresderechossindicales-es.pdf#:~:text=El%20ejercicio%20de%20esta%20violencia%20de%20género,de%20las%20mujeres%20en%20la%20actividad%20sindical>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivos y metas de desarrollo sostenible. 17 objetivos para transformar nuestro mundo. Obtenido de Organización de las

Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

Organización Panamericana de la Salud. (16 de Diciembre de 2024). OPS alerta sobre las repercusiones del trabajo informal en problemas de salud mental y acceso a la salud y servicios de protección social. Obtenido de Organización Panamericana de la Salud: https://www.paho.org/es/noticias/16-12-2024-ops-alerta-sobre-repercusiones-trabajo-informal-problemas-salud-mental-acceso?utm_source=chatgpt.com

Osorio Perez, V., & Jimenez Torrado, C. (2019). Historias tras las cortinas. El trabajo doméstico en Colombia: Entre Transacciones, incertidumbres y resistencias . Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Pacto Histórico. (30 de Julio de 2023). Ponencia de radicación de proyecto de ley por medio del cual se crea la licencia menstrual y se establecen lineamientos para una política pública que promueva, sensibilice y ejecute planes de acción sobre la protección de los derechos menstruales. Radicación proyecto de ley. Bogotá, Colombia.

Perdomo, M. L. (2013). La negociación colectiva por rama de actividad: un desafío para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Obtenido de Friedrich Ebert Stiftung: <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/09715>

Procuraduría General de la Nación. (03 de 10 de 2024). Evidenciamos que el acoso laboral esconde situaciones de acoso sexual: Procuradora General. Obtenido de Boletín 1142-2024: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/evidenciamos-acoso-laboral-esconde-situaciones-acoso-sexual-procuradora-general.aspx>

Roldán, L. (2024). Una mirada al sector agrario del país desde la seguridad y salud en el trabajo. IBEROREPORT, 10.

Secretaría de la Mujer. (2023). Actualización de la caracterización de actividades sexuales pagadas. Bogotá .

Secretaría Distrital de Planeación. (16 de 11 de 2023). Documento CONPES D.C Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales 2023-2035. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación: https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/decretos-conpes/doc_conpes_dc_32_pp_vinformales.pdf

SENA. (2025). Clases de sindicatos. Obtenido de SENA: https://www.sena.edu.co/es-co/transparencia/Documents/flash_2_anexo.pdf

- SENA. (26 de Junio de 2025). El SENA celebra la ley que pone en marcha el contrato laboral de aprendizaje. Obtenido de SENA: https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=8328&utm_source=chatgpt.com
- SENA. (18 de 04 de 2026). Certificatón de empleos verdes: El SENA abre 1.500 cupos para reconocer saberes ambientales. Obtenido de Noticias Sena: <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=8264#:~:text=El%20Servicio%20Nacional%20de%20Aprendizaje,sostenibilidad%2C%20el%20cuidado%20del%20medio>
- Senado de la República. (24 de 07 de 2019). Diario Oficial No. 51.024. Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1975_2019.html
- Silva, A., Castell, D., & Rueda, E. (2024). Evaluación del riesgo biomecánico en trabajadores del sector floricultor para la empresa Pacific Green SAS. Bogotá: Universidad ECCL.
- Simbaqueva, J. (Julio de 2025). Entrevista en el marco de la formulación del Documento CONPES Dirección de Movilidad Ministerio de Trabajo. Bogotá D.C, Bogotá D.C, Colombia.
- Somavía, J. (2014). El Trabajo Decente. Una lucha por la dignidad humana. Obtenido de https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40americas/%40oro-lima/%40sro-santiago/documents/publication/wcms_380833.pdf
- SPE. (24 de Febrero de 2017). EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES Y EL ROL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO. Obtenido de SPE: <https://www.serviciodeempleo.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/4-Nota-de-Coyuntura-Laboral-No-4-MARCO-CUALIF.pdf>
- SPE. (31 de marzo de 2025). Servicio Público de Empleo . Obtenido de ABC de los Empleos Verdes: <https://www.serviciodeempleo.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/BROCHURE-empleosverdes.pdf>
- Stavro, X. (2024). Analizar la oferta de formación en empleos verdes para apoyar la transición energética en Colombia. Bogotá.
- Suárez, W. (27 de 01 de 2016). "El problema no son las ventas ambulantes sino la desprotección del Estado". Obtenido de Las dos orillas: <https://www.las2orillas.co/problema-no-las-ventas-ambulantes-sino-la-desproteccion-del-estado/>

- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2024). Participación de las víctimas del conflicto armado en la Estrategia Integral de Inclusión Laboral de Víctimas: un camino hacia su atención y Reparación Integral. Obtenido de Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo: <https://www.serviciodeempleo.gov.co/wp-content/uploads/2025/08/InformeVictimas.pdf>
- Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. (2025). Documento caracterización de los empleos ambientales y verdes a través del Servicio Público de Empleo nov-2021- oct-2024. Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2023). Mercado laboral y generación de ingresos. Víctimas de desplazamiento forzado en Colombia, 2019-2021. Bogotá.
- Universidad de los Andes. (24 de Julio de 2025). Esperando el golpe de la transición energética. Obtenido de Universidad de los Andes: <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/economia-y-negocios/esperando-el-golpe-de-la-transicion-energetica>
- Vega-Araujo, J., Arond, E., Peña, J., Patzy, F., & Maestre, D. (2024). Capacidades institucionales para una transición justa en regiones carboníferas: el caso de la Jagua de Ibirico, Colombia. Obtenido de Stockholm Environment Institute: https://www.sei.org/wp-content/uploads/2024/10/transicion-justa-la-jagua-sei2024-041.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Víctimas, U. p. (12 de febrero de 2026). Registro Único de Víctimas (RUV). Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/>
- Weil, D. (2008). Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo. Revista Internacional del Trabajo.