

Bogotá D.C., 12 de junio de 2025

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Ciudad

**Ref.:** Solicitud suspensión provisional **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”*.

Respetados Magistrados:

Reciban un cordial saludo.

El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, suscribió el 11 de junio de 2025 el **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”*, a través del cual desconoce de manera manifiesta lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución y ordena llevar a cabo el proceso electoral de dicho mecanismo de participación ciudadana, a pesar de haber tenido concepto negativo por parte del Senado de la República.

En el artículo 7 del referido Decreto el Gobierno Nacional ordena remitir el acto administrativo a la Corte Constitucional para que adelante el respectivo control de constitucionalidad.

Con base en esa disposición, teniendo en cuenta que el artículo 241.3 superior establece que la Corte debe ejercer un control por vicios de procedimiento y convocatoria de las Consultas Populares del orden nacional y de acuerdo a lo dispuesto en el Auto 272 de 2023, de manera atenta solicito que la Corte suspenda

provisionalmente dicho acto administrativo, de conformidad con las consideraciones que se exponen a continuación.

## SUSPENSIÓN PROVISIONAL

**1. La suspensión provisional es excepcional y procede al no existir otras medidas menos lesivas para evitar que la norma demandada produzca efectos jurídicos irremediables.**

De acuerdo a lo establecido en el literal c) del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015 la Consulta Popular se debe convocar dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo emitido por el Senado de la República o del vencimiento del término que tiene para pronunciarse.

En línea con esta disposición, el Gobierno Nacional en el **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* fijó como fecha de realización de la votación el 7 de agosto de 2025, lo cual se enmarca dentro de los tiempos previamente señalados.

En este contexto, no existe otro mecanismo menos lesivo, distinto a la suspensión provisional de la norma demandada, para evitar que produzca efectos jurídicos. En efecto, dado la celeridad con que la Ley 1757 establece que se debe convocar la Consulta Popular, es materialmente imposible que la Corte Constitucional adopte una decisión de fondo, tras agotar todo el procedimiento previsto en el Decreto 2067 de 1991, antes de tres meses.

Lo anterior, implica que de no decretarse la suspensión provisional de la norma demandada se habilitaría al Gobierno Nacional y a la Registraduría Nacional del Estado Civil a autorizar y ejecutar los recursos necesarios para efectuar la votación de

la Consulta, los cuales, de acuerdo al Registrador Nacional, ascienden a \$700.000 millones<sup>1</sup>.

Estos recursos, una vez son ejecutados en tan corto tiempo, no se pueden reincorporar al Presupuesto General de la Nación, razón por la que la suspensión provisional del Decreto demandado es el único camino para salvaguardar esta apropiación presupuestal.

De igual manera, solo la suspensión provisional tiene la capacidad de evitar que el pueblo acuda a las urnas en una jornada electoral que estuvo soportada en un acto jurídico manifiestamente contrario a la Constitución. Si esta medida cautelar no se adopta y el pueblo participa en la jornada electoral, se generan unos efectos jurídicos y políticos que no son posible retrotraer con la adopción, por ejemplo, de un fallo con efectos retroactivos.

Como se mencionó con anterioridad, una vez los recursos son ejecutados no se pueden reincorporar al Presupuesto General de la Nación, ni siquiera a través de una orden de la Corte Constitucional, dado que es materialmente imposible hacerlo. Y desde el punto de vista político e institucional, la población que participe de la Consulta Popular va a tener la expectativa de que su pronunciamiento en las urnas tenga efectos jurídicos, lo cual genera unas tensiones sociales que tampoco se pueden evitar con un fallo con efectos retroactivos.

Además, la adopción de un fallo con efectos retroactivos no logra detener el proceso electoral que se adelanta con este mecanismo de participación, a partir del cual el Presidente de la República, los Ministros y demás funcionarios del Gobierno Nacional tienen la posibilidad de participar en la campaña, lo cual, es necesario señalar, termina generando unas repercusiones directas en el calendario electoral previsto para 2026.

---

<sup>1</sup> El Tiempo. Costo de consulta popular supera valor del presupuesto de prestaciones excepcionales de regímenes de salud en 2025. <https://www.eltiempo.com/economia/finanzas-personales/costo-de-consulta-popular-supera-valor-del-presupuesto-de-prestaciones-excepcionales-de-regimenes-de-salud-en-2025-3451510>

**2. El Decreto 639 de 2025 “Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones” es manifiestamente inconstitucional y la suspensión provisional protege principios constitucionales relevantes.**

El **Decreto 639 de 2025** “Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones” comporta una violación directa al artículo 104 de la Constitución y a los principios de separación de poderes y frenos y contrapesos.

El Gobierno Nacional pretende desconocer que el Senado de la República, en ejercicio de su autonomía, negó el concepto necesario para proceder con la Consulta Popular el 14 de mayo de 2025. La decisión del Senado fue soberana, está vigente, no ha sido suspendida por una autoridad judicial y, en consecuencia, debe ser acatada por parte de la Rama Ejecutiva.

Además, los argumentos que aduce el Decreto para soportar esta decisión son frágiles y fácilmente descartables. El trámite de la consulta garantizó el principio de publicidad, una amplia deliberación y la eventual inaplicación del artículo 125 de la Ley 5 de 1992 comporta una irregularidad que no tiene la magnitud suficiente para considerarse un vicio grave de procedimiento, tal como se detallará a continuación.

La Constitución de 1991 estableció en el artículo 104 que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. Sin embargo, la Carta fue explícita al establecer como requisito el concepto favorable previo del Senado de la República.

En desarrollo de este mandato constitucional, las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 establecieron los parámetros que debe observar el Senado para conferir dicho visto bueno, a saber:

1. Se debe pronunciar dentro de los 20 días siguientes a la radicación de la consulta.
2. Por decisión de la mayoría de los miembros se puede prorrogar dicho término por 10 días más.
3. Solo cuando el Senado otorga el concepto favorable, la consulta popular nacional se puede llevar a cabo.
4. Si el Senado no se pronuncia sobre la consulta popular nacional dentro de los 30 días siguientes a su radicación, el Gobierno Nacional está autorizado para convocarla.

Este último supuesto adquiere una connotación especial. Así como el concepto favorable previo del Senado se constituye como un límite competencial a la facultad del Presidente de convocar una consulta popular nacional, el ordenamiento jurídico prevé que el Gobierno pueda adelantar tal acción, de manera autónoma, si el Senado no toma decisión alguna, de tal forma que el legislativo no tenga la posibilidad de dilatar de manera indefinida la discusión de la consulta.

Este supuesto, precisamente, fue el que adujo el Gobierno Nacional en el **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* para convocar la Consulta Popular Nacional. De acuerdo con el Ejecutivo, el Senado de la República no se pronunció dentro de los 30 días siguientes a la radicación de la Consulta el 1 de mayo, dado que la votación realizada en la sesión Plenaria del 14 de mayo de 2025 no estuvo precedida por la lectura de la proposición de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la Ley 5 de 1992.

En consecuencia, los Senadores no supieron qué estaban votando, razón por la cual la votación efectuada en dicha sesión no fue válida, lo que, a su vez, conlleva a que no existiera pronunciamiento del Senado de la República. De igual forma, de acuerdo con el Decreto referido, en el desarrollo de la votación se habrían configurado varios vicios que anulan la decisión. Al respecto, es necesario señalar que dicha argumentación es manifiestamente contraria a la Constitución.

## Cumplimiento del principio de publicidad

Según lo expuesto en el **Decreto 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*”, la Plenaria del Senado de la República no tuvo conocimiento de qué votó en la sesión del 14 de mayo de 2025, dado que el Secretario no dio lectura a la proposición de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 5, lo cual configuraría una eventual violación al principio de publicidad que anularía el resultado de la votación. Esto es falso.

El principio de publicidad es uno de los elementos claves del trámite legislativo, toda vez que garantiza que los Congresistas tengan pleno conocimiento de los asuntos a deliberar y votar, brinda publicidad y transparencia a las discusiones congresionales y hace posible el control ciudadano:

*“En la Sentencia C-481 de 2019, la Corte Constitucional explicó el alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y señaló que este garantiza el funcionamiento del sistema democrático al actuar en dos escenarios: el primero, en lo que se refiere a garantizar la transparencia, la razonabilidad y el correcto ejercicio y desarrollo de las discusiones a cargo del Congreso y el segundo, en cuanto está “dirigido a brindar las condiciones necesarias que permitan activar la participación y el control ciudadano”. El primer frente se refiere al ejercicio de la función legislativa en sí misma, la cual consta de dos componentes, a saber, (i) la deliberación, que se materializa a través del debate y (ii) la adopción de decisiones a través de la votación.*

*Para que exista el debate y se constate un ejercicio correcto de deliberación, “los congresistas deben conocer previamente los proyectos, iniciativas y proposiciones que deben estudiar y analizar para participar, en representación de sus electores (...)”. Es aquí donde el principio de publicidad juega un papel fundamental debido a que “el desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión (...) Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.” Ese conocimiento, como lo expuso la Sentencia C-481 de 2019, debe ser*

*completo, suficiente, veraz y preciso, por lo que está prohibido para los congresistas discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente<sup>2</sup>”*

Para garantizar el cumplimiento de este principio existen varios métodos. El principal, es la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso, pero la Corte Constitucional, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, ha sostenido que es admisible que se acuda a otros mecanismos, tales como la difusión electrónica o física de los asuntos a tratar o las explicaciones orales en el desarrollo de la discusión:

*“Formas de garantizar el principio de publicidad. Este tribunal ha establecido que para materializar el principio de publicidad debe haber certeza sobre el acceso integral por parte de los congresistas al contenido de las disposiciones que se debaten. En ese sentido, el reglamento del legislativo ha dispuesto medios oficiales como la Gaceta del Congreso para difundir los documentos relacionados con el trámite parlamentario, en cumplimiento del artículo 157.1 constitucional. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corte, en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, ha admitido medios alternativos de publicidad que responden a la naturaleza del debate que se surte en el Congreso y que, si no fueran considerados, su no admisibilidad conduciría a obstaculizar el trámite de los proyectos de ley.*

*En concreto, precisó que la publicidad debe traducirse en un conocimiento real por parte de los congresistas que participan en el debate. Por ello, “tal conocimiento se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso para difundir una determinada información en el curso del trámite legislativo. No ocurre lo mismo, empero, cuando la información se encuentra disponible para que los congresistas la consulten, si los medios en los que se deposita no han sido previamente distribuidos, anunciados o referenciados. Si bien se acepta que existan medios sucedáneos de publicidad en el trámite de las leyes, tal posibilidad únicamente satisface el principio de publicidad si se demuestra que los destinatarios de la información han sido previamente advertidos o enterados de que no se acude al medio ordinario de publicidad, sino que, se recurre a otro mecanismo y se indica claramente dónde y en qué condiciones se puede acceder a la información. En otros*

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 29-30.

*términos, el recurso a los medios legales ordinarios de publicidad permite suponer el cumplimiento del deber de informarse para emitir el voto de manera informada y consciente, pero la publicación en medios alternativos de publicidad sólo indicaría conocimiento si, lógicamente, se demuestra que existe claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma. Aceptar lo contrario, no obstante el principio de instrumentalidad de las formas, conllevaría a vaciar de contenido el principio de publicidad como presupuesto del debate y del voto informado por parte de los congresistas; así como con el hecho de permitir que la ciudadanía pueda ejercer una adecuada vigilancia y control sobre sus representantes.”*

*La Sentencia C-481 de 2019 identificó algunos mecanismos alternativos de publicidad que la Corte Constitucional ha encontrado válidos en materia de proposiciones: i) la publicación en la Gaceta del Congreso; ii) dar lectura oral antes de su debate y votación; iii) distribución de copias “a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación, con el fin de que puedan ser leídas y conocidas por los congresistas. Incluso, dando aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, se ha permitido que se dé (iv) explicación oral del contenido particular y concreto, con tal “grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”. Por otra parte, la expresión de opiniones sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente<sup>3</sup>”*

Así las cosas, lo relevante al momento de determinar si se cumplió el principio de publicidad en el marco del debate parlamentario es establecer si los Congresistas tenían pleno conocimiento de los asuntos que estaban deliberando y votando.

Para el caso sub examine, el principio de publicidad se garantizó de manera integral:

1. La solicitud de Consulta Popular Nacional radicada por el Presidente de la República el 1 de mayo de 2025 se publicó en la Gaceta 604 del 2 de mayo de 2025. De entrada, se advierte que durante la discusión y votación de la Consulta no fue

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 31-33.

necesario que se acudiera a otros medios distintos para garantizar que la totalidad de los Senadores tuvieran conocimiento del asunto a tratar.

La Consulta fue publicada mediante el mecanismo oficial del Congreso, la Gaceta, lo cual garantizó que los Senadores conocieran los motivos aducidos por el Gobierno Nacional para convocarla, el texto de las 12 preguntas que se someterían a consideración del pueblo y la solicitud de concepto favorable.

2. En el orden del día de la sesión Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025 se indicó que el único punto a tratar sería la discusión de la Consulta Popular Nacional presentada por el Gobierno Nacional, la cual estaba publicada en la Gaceta 604 de 2025:

## V

### **CITACIONES DIFERENTES A DEBATES Ó AUDIENCIA PREVIAMENTE CONVOCADAS**

Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus Ministros el 01 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 604 de 2025

3. En el desarrollo de la Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025 el Presidente del Senado anunció que la discusión de la Consulta Popular se realizaría en dicha sesión y que la votación se efectuaría en la Plenaria del 14 de mayo:

*“Presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda*

*Vamos a hacer con tranquilidad el debate que habíamos acordado. Y habíamos acordado que hoy tuviésemos, frente al tema de la Consulta Popular, las intervenciones de los diferentes partidos políticos. Hoy se debate, mañana se vota<sup>4</sup>”.*

---

<sup>4</sup> Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=MeFXgBWHmKI&t=15039s>. Minuto 2:05:43 - 2:06:05.

4. En el orden del día de la sesión Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025 se indicó de manera expresa que se someterían a votación dos asuntos. El primero, eran los informes de apelación del **Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado- 166 de 2023 Cámara-Acumulado con el Proyecto de Ley 192 de 2023 Cámara-256 de 2023 Cámara**: *“Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”*

El segundo, era la Consulta Popular Nacional presentada por el Gobierno Nacional, la cual estaba publicada en la Gaceta 604 de 2025:

### **CITACIONES DIFERENTES A DEBATES Ó AUDIENCIA PREVIAMENTE CONVOCADAS**

**Votación Informe de Apelación al Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado-166 de 2023 Cámara-Acumulado con el Proyecto de Ley 192 de 2023 Cámara-256 de 2023 Cámara**: *“Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”.*

- **Informe Positivo Presentado por los Honorables Senadores:** Ariel Fernando Ávila Martínez y Pedro Hernando Floréz Porras, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 563 de 2025
- **Informe Positivo Presentado por la Honorable Senadora:** Angélica Lozano Correa, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 673 de 2025
- **Informe Negativo Presentada por los Honorables Senadores:** Juan Pablo Gallo Maya, Marcos Daniel Pineda García y Efraín José Cepeda Sarabia, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 676 de 2025

\*\*\*

*Votación Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus Ministros el 01 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 604 de 2025*

Como puede observarse, los Senadores estaban plenamente informados, no solo del contenido de la Consulta Popular, sino de que una vez finalizada la votación del informe de apelación de la “Reforma Laboral”, se sometería a votación la Consulta presentada por el Gobierno Nacional.

Además, vale señalar que en la sesión Plenaria del 14 de mayo de 2025 la mayoría de la corporación votó de manera favorable la proposición que presenté para que se aprobara el orden del día propuesto por la Mesa Directiva sin modificaciones:

## **“Secretario General del Senado, Diego González**

*Señor Presidente, 56 votos, con el voto del Senador Carlos Daniel, por el Sí; 42 votos por el No. En consecuencia, ha sido aprobada la proposición de la Senadora Paloma de mantener el orden del día<sup>5</sup>”.*

Lo anterior, implicó que los Senadores sabían que la Consulta Popular Nacional se votaría inmediatamente después de la votación de la apelación de la “*Reforma Laboral*”. No había lugar a equívocos al respecto.

Así las cosas, durante la discusión y votación de la Consulta Popular Nacional presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025 se garantizó a plenitud el principio de publicidad. Los Senadores conocieron el contenido de la Consulta, al igual que fueron debidamente informados mediante el orden del día publicado por la Secretaría General del Senado que durante la sesión Plenaria del 13 de mayo se llevaría a cabo el debate sobre la consulta y que la votación se efectuaría en la sesión Plenaria del 14 de mayo.

No se puede afirmar, mediante interpretaciones ligeras y malintencionadas, que los Senadores no eran conscientes de lo que estaban votando en la sesión Plenaria del 14 de mayo con el objetivo de convocar una Consulta Popular Nacional cuyo concepto previo por parte del Senado de la República fue negativo, en clara contravía del artículo 104 de la Constitución.

### **La Consulta Popular fue debatida**

---

<sup>5</sup> Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>. Minuto 2:40:19 - 2:40:32

El artículo 157 de la Constitución establece la obligación de que los asuntos que se aborden en el Congreso sean objeto de deliberación, lo cual implica, entre otras cosas, garantizar que todos los sectores tengan la posibilidad de expresar su punto de vista.

La elusión del debate, un vicio grave e insubsanable en el trámite legislativo, se configura cuando las células legislativas no permiten que haya debate y, en consecuencia, que los asuntos se sometan a votación cercenando la posibilidad de los congresistas de manifestar su postura a favor o en contra de la materia:

*“Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen . En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.*

*La elusión se dice formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa<sup>6</sup>”*

Al respecto, cabe señalar que durante la sesión Plenaria del 13 de mayo de 2025 se garantizó que todas las fuerzas políticas y el Gobierno Nacional tuvieran la

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-084/19. M.P. Diana Fajardo. F.J. 8.

posibilidad de deliberar en torno a la conveniencia de la Consulta Popular presentada por el Gobierno Nacional.

De hecho, la deliberación se extendió por cuatro horas y treinta minutos<sup>7</sup>, con lo cual se cumplió lo previsto en el artículo 157 de la Constitución en torno al debate de la Consulta Popular.

## La lectura de la proposición de la Consulta Popular

El Gobierno Nacional, en el **Decreto 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*”, señaló que el Secretario General del Senado no leyó la proposición y no le anunció a la Plenaria del Senado qué se iba a votar previo a efectuar la votación de la Consulta Popular, razón por la cual los Senadores votaron sin tener conocimiento, lo que, a su vez, anula la votación y equivale a que el Senado no se pronunció frente a la Consulta.

Al respecto, es necesario presentar las siguientes consideraciones.

1. A partir de una interpretación literal de las leyes 5 de 1992, 134 de 1994 y 1757 de 2015 se concluye que la solicitud de concepto favorable de una Consulta Popular Nacional no está sujeta al mismo trámite previsto en el Reglamento del Congreso para los proyectos de ley y acto legislativo.

En efecto, para la aprobación de este mecanismo de participación ciudadana no se requiere rendir informe de ponencia, el articulado no es objeto de modificaciones por parte de los congresistas vía proposición, el término para rendir concepto es de 30 días, solo el Senado se pronuncia y el visto bueno se da en una votación, más no en cuatro debates.

---

<sup>7</sup> Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=MeFXgBWHmKI&t=15039s>. Minuto 2:07:19 - 2:47:40.

Además, el concepto favorable del Senado se da tras la solicitud expresa realizada por el Gobierno Nacional y no mediante la votación de la proposición con que termina el informe de ponencia, reitero, porque tal instancia no existe para esta oportunidad.

## **VI. SOLICITUD.**

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

En este sentido, el deber de que trata el artículo 125 de la Ley 5 de 1992 no es exigible en esta ocasión, dado que en un sentido formal la Plenaria no se pronuncia aprobando o negando la proposición con que termina un informe de ponencia, sino rindiendo el concepto favorable o desfavorable a la solicitud presentada por el Presidente y sus Ministros.

En consecuencia, no es admisible que el Gobierno Nacional pretenda desconocer la votación que surtió la Plenaria del Senado en la sesión del 14 de mayo negando la Consulta Popular bajo el pretexto que no se leyó la proposición de manera previa a la votación, toda vez que dicho requisito no es aplicable cuando el Senado se pronuncia sobre los mecanismos de participación ciudadana.

2. Una interpretación sistemática de las leyes previamente mencionadas permite concluir que, si bien el trámite de la Consulta Popular Nacional no es equiparable en su totalidad al de los proyectos de ley y acto legislativo, la solicitud con la que termina el documento a través del cual el Gobierno Nacional presenta ante el Senado de la República este mecanismo de participación cumple el mismo propósito de la proposición con la que termina el informe de ponencia de una iniciativa legislativa.

Más aún, cuando la estructura de la solicitud de concepto favorable es bastante similar a la de un informe de ponencia: se indica el marco normativo que faculta a presentar

el mecanismo de participación ciudadana, se exponen las razones por las cuales se considera conveniente aprobar la Consulta Popular Nacional, lo que en esencia se asemeja a la exposición de motivos de un proyecto, se establece la fecha en que se realizaría la votación, se expone el articulado que se sometería a consideración del pueblo y se presenta la solicitud formal de concepto favorable.

Bajo esta lógica, la solicitud de concepto favorable contenida, en este caso, en la Gaceta 605 de 2025 sí es equiparable a la proposición con que termina el informe de ponencia, razón por la que el artículo 125 de la Ley 5 de 1992 debe aplicarse previo a la votación.

Dicho esto, y advirtiendo que previo a la votación de la Consulta Popular Nacional en la sesión Plenaria del 14 de mayo de 2025 el Secretario General del Senado no leyó la solicitud, es necesario examinar si dicha irregularidad reviste la gravedad suficiente para viciar la votación que tomó la Plenaria del Senado con posterioridad.

Como tal, la Corte Constitucional ha sido clara en indicar que no toda irregularidad en el trámite legislativo constituye un vicio de procedimiento. Solamente aquellas irregularidades que tengan la magnitud suficiente para alterar la decisión tomada, violar principios constitucionales y afectar el proceso de formación de la voluntad de las cámaras se consideran vicios de procedimiento:

*“En el análisis de constitucionalidad, a la Sala Plena le corresponde establecer la existencia de un vicio de trámite, su relevancia y, finalmente, la posibilidad de subsanación. En relación con la relevancia de las irregularidades, se debe considerar: (i) su entidad o gravedad; (ii) el contexto en el cual se presenta y (iii) la incidencia del vicio en la integralidad del trámite legislativo. La gravedad es entendida como “la magnitud de desconocimiento de derechos, principios o valores sustantivos que garantizan las disposiciones desconocidas.” Por lo anterior, “solo aquellos vicios con la entidad suficiente para alterar la decisión tomada, en uno u otro sentido, o aquellos que restrinjan las prerrogativas que garantizan la racionalidad deliberativa del debate legislativo, se han considerado relevantes al momento de ejercer el control constitucional.” Es por esto que la Corte Constitucional ha considerado como vicios relevantes: “(i) aquellos que desconocen*

*algún principio o valor constitucional; (ii) los que afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) los que dan lugar a desconocer las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Constitución Política<sup>8</sup>*

En este contexto, la irregularidad presentada al no dar lectura a la solicitud de la Consulta Popular previo a la votación por parte de la Plenaria del Senado no reviste la magnitud suficiente para sostener que configuró un vicio grave de procedimiento de acuerdo con las siguientes razones.

En primer lugar, la Plenaria del Senado era plenamente consciente de qué se estaba sometiendo a votación. Como se explicó con anterioridad, la Consulta Popular cumplió de manera integral con el principio de publicidad. La Consulta se publicó debidamente en la Gaceta 604 de 2025 desde el 2 de mayo y en el orden del día de las Plenarias del 13 y 14 de mayo de 2025 se hizo referencia explícita a dicha Gaceta.

En segundo lugar, en el desarrollo de la Plenaria del 13 de mayo de 2025 el Presidente del Senado anunció con claridad que en dicha sesión se realizaría la discusión de la Consulta y que al día siguiente se llevaría a cabo la votación.

En tercer lugar, en la referida Plenaria del 13 de mayo de 2025 todos los partidos políticos tuvieron la posibilidad de expresar sus posturas frente a la consulta. Las intervenciones se extendieron por más de cuatro horas, quedando claro que votando por el Sí apoyaban la consulta y votando por el No el Senado negaba el concepto requerido.

En cuarto lugar, se reitera, en el orden del día de la Plenaria del 14 de mayo de 2025 se indicó de manera expresa que se sometería a votación la Consulta Popular Nacional.

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 44

En quinto lugar, la votación de la Consulta Popular, a diferencia de los proyectos ley y acto legislativo, no está compuesta por varios ítems, sino que es un único pronunciamiento.

En efecto, en la Consulta no se vota el informe de ponencia, luego el articulado, las proposiciones que presenten los congresistas y finalmente el título y la pregunta del proyecto, tal como sucede en los proyectos de ley y acto legislativo. Por el contrario, solo hay una votación: aceptando o negando el concepto previo solicitado por el Gobierno Nacional.

Debido a esta circunstancia, la aplicación del artículo 125 de la Ley 5 de 1992 es irrelevante en este caso. El objetivo de dicha disposición es que la Comisión o Plenaria tenga pleno conocimiento de qué va a votar, lo cual es bastante útil, por ejemplo, cuando se está discutiendo el articulado de un proyecto. En ese escenario sí es necesario que exista claridad respecto del sentido de las proposiciones que se van a votar. Pero tratándose de la votación de la Consulta Popular tal circunstancia no tiene la capacidad de alterar la voluntad de la Plenaria.

En sexto lugar, si bien el Secretario no leyó la literalidad de la solicitud de concepto favorable de la Consulta Popular, sí le anunció a la Plenaria, una vez finalizó la votación del informe de apelación de la “*Reforma Laboral*”, que el siguiente punto del orden del día era la votación de la Consulta Popular:

*“Presidente del Senado, Efraín Cepeda*

*Siguiente punto del orden del día*

*Secretario General del Senado, Diego González*

*Siguiente punto es la votación de la Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego, y sus Ministros el 1 de*

*mayo de 2025, publicada en la Gaceta del Congreso No. 604 de 2025. Es el siguiente punto, señor Presidente*

*Presidente del Senado, Efraín Cepeda*

*Señor Secretario, abra el registro para votar. Hicimos debate ayer de nueve horas y damos al final el uso de la palabra, con mucho gusto. Abra el registro.*

*Secretario General del Senado, Diego González*

*Está abierto el registro, señor Presidente<sup>9</sup>.*

Como puede observarse, tanto el Secretario General como el Presidente del Senado fueron explícitos en informe a la Plenaria que el siguiente punto del orden del día era la votación de la Consulta Popular, inclusive, señalando la Gaceta del Congreso en la cual estaba publicada y reiterando que en la sesión del 13 de mayo de 2025 se realizó una amplia discusión al respecto.

Por ello, es irrelevante que el Secretario no hubiese leído la solicitud de manera textual. Ello no hubiera alterado la voluntad de la Plenaria. Desde la sesión del 13 de mayo de 2025 los Senadores estaban plenamente informados que en la sesión del 14 de mayo se votaría la Consulta y cuando llegó el momento, el Secretario anunció que seguía dicha votación.

La irregularidad referida en el **Decreto 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*” sobre el artículo 125 de la Ley 5 de 1992 no es grave, no afectó la voluntad de la Plenaria, no violó derechos fundamentales, no afectó el principio de publicidad, no afectó el debate sobre la Consulta y se dio en un contexto donde toda la Plenaria era consciente que después de votar el informe de la

---

<sup>9</sup> Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>. Minuto 6:12:37 - 6:13:16.

apelación de la “Reforma Laboral”, seguía la votación de la Consulta, la cual solo se podía votar Sí o No, sin enmiendas ni alteración alguna.

Por ello, dicha irregularidad no cumple con las características establecidas por la Corte Constitucional para revestir un vicio grave de procedimiento. El debate y la votación de la Consulta se dio con plenas garantías, razón por la que la justificación aducida en el **Decreto 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*” es manifiestamente falsa y su único objetivo es desconocer la decisión del Senado de la República de negar el concepto requerido en clara contravía del artículo 104 de la Constitución.

## **Cierre de la votación**

El artículo 130 de la Ley 5 de 1992 establece que cuando se utilicen mecanismos electrónicos de votación el Presidente de la Corporación o la Comisión determinará los tiempos de duración de esta, sin que en ningún caso exceda los 30 minutos:

*“ARTÍCULO 130. VOTACIÓN NOMINAL. Como regla general, las votaciones serán nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen o adicionen.*

*En toda votación pública, podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado de la votación; en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos, se llamará a lista y cada Congresista anunciará de manera verbal su voto sí o no.*

**Cuando se utilicen medios electrónicos en las votaciones, será el presidente de la Corporación o Comisión quien determine los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado sin exceder los treinta (30) minutos por votación.**

*Dentro del año siguiente a la expedición de esta ley, las cámaras deberán implementar un sistema electrónico que permita que las votaciones nominales y el sentido del voto de los*

*congresistas y los conteos correspondientes puedan visualizarse en tiempo real, por la Internet en archivos y formatos de fácil acceso y divulgación pública.*

*Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad.*

*El área administrativa en coordinación con las Secretarías Generales y las Secretarías Generales de las Comisiones Constitucionales y legales implementarán los mecanismos necesarios para que la publicación de que trata este artículo, sea a la mayor brevedad posible ágil y eficiente.*

*El título de los proyectos de ley o de acto legislativo, tanto como el tránsito a la otra cámara y la pregunta sobre si la cámara o comisión respectiva quiere que un proyecto sea ley de la República o Acto Legislativo, podrá hacerse en una sola votación”.*

De acuerdo con esta disposición del Reglamento del Congreso, el Presidente tiene la facultad discrecional de establecer el tiempo de duración de la votación cuando se utilizan mecanismos electrónicos. El único límite que se establece es que la duración de la votación, en ningún caso, puede exceder la media hora.

En este contexto, la votación surtida en la Plenaria del Senado el 14 de mayo de 2025 cumplió a cabalidad con los parámetros establecidos en el Reglamento del Congreso. Además de haber sido ampliamente publicitada, deliberada y anunciada, el Presidente del Senado ordenó cerrar el registro de la votación dentro del marco de tiempo que establece la Ley 5, razón por la que no se puede alegar que el ejercicio de la facultad discrecional de dicho funcionario configura vicio de trámite alguno.

Si algún Senador no alcanzó a votar dentro del marco de tiempo que estableció el Presidente del Senado no es culpa de dicho funcionario, quien actuó de acuerdo con el Reglamento del Congreso, sino del congresista que no estuvo presente en el recinto

a pesar que la votación de la Consulta Popular había sido debidamente anunciada por el Presidente del Senado y publicada en el orden del día de la sesión del 14 de mayo.

En otras palabras, no se puede pretender exculpar la irresponsabilidad de un Senador ausente en el ejercicio de una facultad que el Reglamento del Congreso le reconoce al Presidente del Senado.

### **Apelación presentada por el Senadores del Pacto Histórico**

Culminada la votación de la Consulta Popular Nacional el 14 de mayo de 2025 varios Senadores del Pacto Histórico apelaron, por un lado, el resultado de la votación emitido por la Plenaria del Senado y, por otro lado, la decisión del Presidente del Senado de levantar la sesión.

Al respecto, es necesario realizar dos precisiones. La primera, de acuerdo con los artículos 44 y 166 de la Ley 5 de 1992 solo son apelables, respectivamente, las decisiones de los presidentes y los proyectos de ley archivados en comisión. En ningún momento se contempla la posibilidad de apelar una decisión de la Plenaria, razón por la cual las apelaciones presentadas frente al resultado de la votación de la consulta son improcedentes y no suscitan irregularidad alguna.

La segunda, la decisión del Presidente del Senado de levantar la sesión con posterioridad al cierre del registro y del anuncio del resultado de la votación de la Consulta Popular el 14 de mayo de 2025 no afecta la decisión adoptada por la Plenaria del Senado.

En efecto, ni la Constitución ni la Ley 5 de 1992 establecen una disposición a partir de la cual sea dable sostener que cuando los Presidentes no dan trámite a la apelación de la decisión de levantar la Plenaria se invaliden o afecten las decisiones que adoptó previamente la Comisión o la Plenaria.

Los vicios de procedimiento, vale mencionar, tienen un origen constitucional y solo cuando una actuación del Congreso viola un precepto específico de la Constitución o el Reglamento del Congreso que comporta la gravedad suficiente para afectar el proceso de conformación de la voluntad de las cámaras es posible excluir una norma del ordenamiento jurídico, lo cual no ocurre en este caso.

De hecho, la conducta del Presidente del Senado de no dar trámite a la apelación de la decisión de levantar la sesión sería eventualmente reprochable en el ámbito disciplinario ante la Comisión de Ética de la Corporación, pero en ningún momento tiene la relevancia jurídica ni el sustento normativo para invalidar o desconocer la decisión adoptada por el Senado de la República respecto de la Consulta Popular.

Además, vale señalar que en la sesión Plenaria del 20 de mayo de 2025 la Mesa Directiva del Senado de la República sometió a consideración de la Plenaria las apelaciones presentadas al finalizar la sesión del 14 de mayo, la cual fue negada por una amplia mayoría:

***“Presidente del Senado, Efraín Cepeda***

*Han apelado la votación. De manera que, señor Secretario, abra registro para someter la apelación de la decisión de rechazar de plano. Se va a someter a consideración. Si se vota Sí, se ratifica la decisión de rechazo. Si se vota No, se rechaza la proposición. Señor Secretario, abra el registro, abra el registro. Señor Secretario, abra el registro. El señor Secretario va a explicar.*

***Secretario General del Senado, Diego González***

*El señor Presidente ha rechazado de plano la solicitud de la Senadora Zuleta. La Senadora Pizarro está apelando y la Senadora Zuleta están apelando la decisión del Presidente. El Presidente está diciendo que va a someterla a la Plenaria para que sea la Plenaria la que decide esa apelación.*

Luego, como lo que se va a votar es la apelación, lo que se va a votar es la apelación, no la decisión, sino la apelación, votando Sí se acepta la apelación de la Senadora Pizarro y la Senadora Zuleta y votando No se niega la apelación que han presentado<sup>10</sup>.

(...)

*“Secretario General del Senado, Diego González*

*Señor Presidente, por el Sí 31 Senadores, por el No 64 Senadores. En consecuencia, ha sido negada la apelación presentada por la Senadora Pizarro<sup>11</sup>”.*



En consecuencia, a pesar que no haber tramitado la apelación el 14 de mayo no invalida la decisión tomada frente a la consulta, la Plenaria del Senado de la República saneó cualquier irregularidad o vicio al respecto en la sesión del 20 de mayo, donde

<sup>10</sup> Plenaria del Senado de la República del 20 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=OxwQ33FuUKY>. Minuto 2:31:07 - 2:33:07

<sup>11</sup> Plenaria del Senado de la República del 20 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=OxwQ33FuUKY>. Minuto 2:35:39 - 2:35:52

<sup>12</sup> Plenaria del Senado de la República del 20 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=OxwQ33FuUKY>. Minuto 2:35:42.

tramitó y negó por amplia mayoría la apelación que en su momento presentaron Senadores del Pacto Histórico.

## El supuesto cambio del voto del Senador Edgar Díaz

El Decreto demandado aduce que en el desarrollo de la votación de la Consulta Popular el 14 de mayo el Senador Edgar Díaz, de Cambio Radical, inicialmente votó de manera afirmativa y con posterioridad el Secretario General del Senado cambió su voto al No.

Al respecto, es necesario advertir que el Secretario General del Senado, quien es el funcionario competente para registrar el voto manual de los Senadores y certificar las votaciones que se adelantan en la Plenaria, aclaró en el desarrollo de la sesión que el voto del Senador Díaz, quien votó de manera manual mientras tras ingresar al recinto en medio de la agitada sesión, fue por el No:

*“Tengo un voto por el No del Senador Guerra, un momento Senador, del senador Guerra por el No de manera manual. Y tengo el voto manual del Senador Edgar Díaz, que pregunté públicamente, yo dije: ¿vota Sí? y él me aclaró: votó No. Entonces, así las cosas, 47 votos por el Sí, 49 votos por el No<sup>13</sup>”.*

El sentido de ese voto, además fue confirmado por el Senador Díaz tanto en el desarrollo de la sesión como de manera posterior en redes sociales:

*“Mi voto público y por decisión de bancada, siempre fue NO. Aunque algunos traten de confundir a la opinión pública, no cambiará la decisión legítima y democrática que tomamos en el Senado, hundiendo esta innecesaria consulta. Sencillamente se hundió la consulta por mayoría.”*

---

<sup>13</sup> Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>. Minuto 6:20:47 - 6:21:24.

*Así lo ratifica el secretario del Senado<sup>14</sup>*

En este contexto, vale señalar que la irregularidad que aduce la norma demandada es inexistente, toda vez que el sentido del voto del Senador Díaz fue preservado y garantizado en el desarrollo de la sesión, lo cual fue certificado por el Secretario General del Senado.

Al respecto, vale señalar que las irregularidades de trámite, como se expuso previamente, solo adquieren la connotación de vicios de procedimiento cuando afectan, entre otros aspectos, el proceso de conformación de la voluntad de la Plenaria, supuesto que en este caso no aconteció, toda vez que se protegió la intención del Senador Díaz de votar de manera negativa, tal como lo había decidido su partido en decisión de bancada.

### **Los votos registrados de los Senadores presentes.**

Con el propósito de justificar la ruptura constitucional que genera el Decreto demandado, el Gobierno Nacional sostiene que la votación de la Consulta Popular del 14 de mayo de 2025 violó el artículo 123.4 de la Ley 5 de 1992, toda vez que se registraron 96 votos a pesar de haber 97 Senadores presentes:

**ARTÍCULO 123. REGLAS.** *En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:*

(...)

*4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.*

---

<sup>14</sup> Senador Edgar Díaz. Cuenta de X. Publicación del 14 de mayo de 2025  
<https://x.com/EdgarDiazPaLant/status/1922793749513371990>

Al respecto, es necesario señalar que la supuesta discrepancia entre los votos registrados y los Senadores presentes no correspondió a un fraude ni a un vicio de procedimiento, sino a que el Senador Richard Fuelantala decidió ausentarse de la votación de la Consulta Popular una vez se abrió el registro.

En efecto, cuando el Presidente del Senado ordenó el inicio de la votación el Senador Fuelantala se registró en el computador de su curul, pero inmediatamente decidió retirarse del recinto y no emitir voto alguno sobre la Consulta:



La ausencia del Senador Fuelantala se prolongó durante el desarrollo de toda la votación, razón por la cual, en el registro electrónico, se registró la presencia de un Senador adicional a los votos registrados:

<sup>15</sup> Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025.  
<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>. Minuto 6:13:26.



La anterior circunstancia, vale señalar, fue también registrada por la grabación de las cámaras de seguridad del recinto de la Plenaria del Senado, las cuales fueron difundidas por medios de comunicación y dan cuenta que el Senador Fuelantala tomó la decisión libre de ausentarse de la votación:



11:15 a. m. · 16 may. 2025 · 110,7 mil Visualizaciones

17

<sup>16</sup> Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025. <https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>. Minuto 6:20:51.

<sup>17</sup> W Radio. Publicación en X.com. <https://x.com/WRadioColombia/status/1923412103257280681>

En este contexto, es procedente reiterar que la jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que no toda irregularidad configura un vicio de procedimiento. Tal circunstancia solo acontece cuando I) se desconoce un principio o valor constitucional II) se afecta el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras III) se desconocen las competencias y la estructura institucional fijada por la Constitución<sup>18</sup>.

En el caso sub examine, no se configura ninguno de los supuestos señalados. El Senador Fuelantala, en ejercicio de la función representativa que ostenta en el Senado de la República, consideró de manera libre que no debía participar en la votación de la Consulta Popular.

Tal decisión no vulnera principio o valor constitucional alguno. Por el contrario, la abstención, que es en esencia una forma de participación, es un mecanismo a través del cual se ejerce de manera legítima la función congresional y que no afecta en lo absoluto la decisión tomada por la Plenaria.

Además, el hecho de que el Senador Fuelantala se hubiese registrado, pero no votara no afecta la distribución de competencias ni la estructura institucional fijada por la Constitución de 1991.

Debido a ello, la eventual irregularidad aludida relacionada con el artículo 123.4 no comporta la gravedad suficiente para considerarse un vicio grave de procedimiento, razón por la que no da lugar a que se afecte la validez de la decisión legítima, válida y soberana adoptada por el Senado de la República el 14 de mayo de 2025.

**El Senado de la República dio concepto negativo a la Consulta Popular.**

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 44

De la mano de las consideraciones expuestas a lo largo de este cargo, es necesario advertir que el Senado de la República negó el concepto requerido para la Consulta Popular.

En la Plenaria del 14 de mayo de 2025 la votación obtuvo un resultado de 49 votos negativos y 47 votos positivos:

En consecuencia, votaron por el SI: 47, por el NO: 49 Total 96 votos, en consecuencia, se negó la Consulta Popular de Carácter Nacional.

La presente se expide a los catorce (14) días del mes de mayo de dos mil veinticinco (2025), en la ciudad de Bogotá D.C.

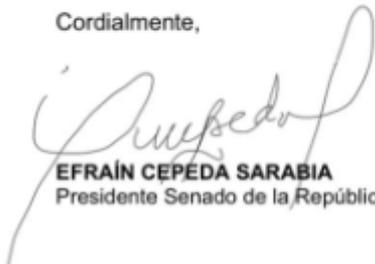


**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Ligado a esto, el 28 de mayo de 2025 el Presidente del Senado, Efraín Cepeda, le indicó al Presidente de la República que de acuerdo con la certificación emitida por la Secretaría General el Senado de la República decidió negar el concepto requerido para la Consulta Popular:

El día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió **negar** el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI**, tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,



**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República

**El Gobierno Nacional no tiene competencia para anular ni desconocer las decisiones del Senado de la República.**

La Constitución de 1991 estableció de manera clara que las decisiones que adopte el Congreso de la República a través de votaciones son objeto de control judicial a través de dos mecanismos. El primero, es el control abstracto de constitucionalidad cuando las decisiones del legislativo se dan en el marco del proceso de discusión y aprobación de las leyes y los actos legislativos.

El segundo, es el medio de control de nulidad electoral, en cabeza del Consejo de Estado, de los actos de naturaleza electoral que adopte la Cámara de Representantes y el Senado de la República, por ejemplo, al momento de elegir funcionarios.

Estas dos autoridades, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, de acuerdo a los artículos 241 y 237 respectivamente, son las únicas habilitadas por la Constitución para determinar que una decisión soberana del Senado de la República estuvo viciada por un vicio de forma o de fondo y, en consecuencia, suspenderla o excluirla del ordenamiento jurídico.

En este contexto, la Constitución en ningún momento le confirió al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, la competencia para determinar que una votación del Senado estuvo precedida por presuntos vicios que anulan su existencia.

De hecho, el artículo 189 superior delimitó un preciso catálogo de funciones y ninguna de ellas hace referencia a ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos del Congreso, así como tampoco tiene la posibilidad de desconocer las decisiones soberanas del legislativo.

El Presidente de la República, como Jefe de Gobierno, está en la obligación constitucional de acatar las determinaciones que adopten las otras ramas del poder público, tanto los fallos judiciales como las votaciones que se adelanten en el marco del proceso parlamentario.

Lo anterior, vale señalar, revive la clásica discusión de teoría constitucional entre Kelsen v. Schmitt en torno a qué autoridad debe ejercer como guardián de la Constitución. En el marco constitucional colombiano, tal competencia recae exclusivamente en el Tribunal Constitucional y no en el Presidente de la República, razón por la que este último no puede arrogarse facultades que el constituyente no le confirió para expedir un Decreto a través del cual desconoce un pronunciamiento válido del Senado de la República.

En este escenario, y tal como se mencionó anteriormente, si el Gobierno Nacional considera que la votación surtida el 14 de mayo de 2025 estuvo viciada por irregularidades, que como se ha expuesto a lo largo de este escrito no ocurrieron, el camino institucional al que debe acudir es solicitarle al Consejo de Estado que en ejercicio del medio de control de nulidad electoral examine si el acto electoral expedido por el Senado es válido o si, por el contrario, tuvo problemas en su formación.

Hasta tanto eso no ocurra, la decisión adoptada por el Senado en torno a la Consulta Popular presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025 es válida y produce efectos jurídicos, en este caso, la imposibilidad de convocar al pueblo a pronunciarse en este mecanismo de participación, lo cual debe ser acatado por el Presidente de la República.

## **El Gobierno Nacional no puede aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al resultado de la votación efectuada el 14 de mayo por el Senado de la República.**

Tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han desarrollado una jurisprudencia armónica a través de la cual han señalado que la excepción de inconstitucionalidad solo procede cuando existe una contradicción manifiesta entre una norma y la Constitución:

*“para hacer uso de este medio excepcional es necesario que la contradicción sea manifiesta, esto es, que la norma constitucional y la legal riñan de tal manera que del simple cotejo*

*resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea. En este sentido la Sección prohíja la sentencia de 5 de julio de 2002, radicado 1996-7762-01 (7212) Consejera Ponente, Dra Olga Inés Navarrete Barrera<sup>4</sup>, en la cual se sostuvo”:*

*“Pero esta excepción de inconstitucionalidad debe reunir ciertos requisitos para su procedencia, uno de los cuales es la palmaria y flagrante oposición entre los textos constitucionales y la norma cuya inaplicación se pretende. (resalta la Sección) Es pertinente aludir a la sentencia C-600 de 1998, en la cual la Corte Constitucional precisó el alcance de esta figura:*

*(...)*

*En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea.*

*Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe. De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos "erga omnes" el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas<sup>19</sup>”.*

Si la contradicción no es flagrante y manifiesta, la autoridad no puede inaplicar la norma. La jurisprudencia al respecto es clara. De lo contrario, la excepción de inconstitucionalidad se tergiversa en un mecanismo a través del cual las autoridades, de acuerdo con su capricho coyuntural, toman decisiones de manera arbitraria y solo

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de noviembre de 2010. Rad. 66001-23-31-000-2007-00070-01.

aplican las disposiciones normativas que le convienen. Y eso es precisamente lo que ocurre en el caso bajo estudio.

En efecto, el acto a través del cual el Congreso negó el concepto para llevar a cabo la Consulta Popular no es, en lo absoluto, manifiestamente contrario a la Constitución. Los supuestos vicios que alegó el Gobierno Nacional para expedir el **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* no existieron. Como se ha relatado de manera precisa a lo largo de este escrito, la votación de la Consulta cumplió a cabalidad con todos los preceptos requeridos por la Constitución y el Reglamento del Congreso.

De hecho, las eventuales irregularidades de trámite que ocurrieron no comportan la gravedad requerida para configurar vicios de procedimiento que anulen ese acto del Congreso y, en todo caso, el Gobierno Nacional no es el competente para determinar la validez de estos actos, tal como se expuso previamente.

Además, en este caso no se está aplicando la excepción de inconstitucionalidad frente a un caso concreto, como lo exige la jurisprudencia constitucional, sino que el Gobierno Nacional, sin tener competencia para ello, en la práctica está anulando una decisión legítima y válida del Senado y la está excluyendo del ordenamiento jurídico, toda vez que los efectos del Decreto reprochado no se circunscriben a una situación específica, sino que tiene efectos generales.

Por ello, la Rama Ejecutiva no tiene otro camino jurídico distinto a respetar y acatar la decisión soberana del Senado. Utilizar de manera tramposa la excepción de inconstitucionalidad para desconocer las votaciones legítimas y válidas de la Rama Legislativa es un camino altamente peligroso que pone en riesgo la estabilidad institucional del País.

Lo que hoy es el rechazo, sin soporte alguno, de la decisión del Senado de negar la Consulta, mañana es el desconocimiento por parte del Ejecutivo de todas las demás

votaciones que realice el Senado y no sean del gusto del Presidente de la República. Es el inicio de una ruptura constitucional que abre paso a la arbitrariedad y a la concentración de facultades en el poder presidencial.

## **Violación del artículo 104 de la Constitución.**

A lo largo de estas consideraciones se ha expuesto de manera detallada cómo la discusión y votación de la Consulta Popular Nacional presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025 cumplió con todos los principios que la Constitución exige en el trámite legislativo.

Se garantizó la publicidad, hubo una extensa deliberación y la votación fue anunciada de manera reiterada, tanto de manera oral por parte del Presidente del Senado en la sesión del 13 de mayo de 2025 como en el orden del día de la Plenaria del 14 de mayo, así como también de manera previa al inicio de la votación.

De igual forma, la lectura de la proposición, exigida por el artículo 125 de la Ley 5 de 1992, no era aplicable para este caso si se realiza una interpretación literal de las Leyes 5, 134 y 1757. Por otro lado, si se interpretan de manera sistemática dichas normas el hecho de no haber leído la proposición de manera literal se reduce a una irregularidad que no comporta la magnitud suficiente para considerarse un vicio grave de procedimiento, toda vez que no se alteró la conformación de la voluntad de la Plenaria del Senado, así como tampoco afectó la publicidad ni violó principios constitucionales.

Así las cosas, es claro, como lo certificó el Secretario General del Senado y el Presidente del Senado, que en la sesión Plenaria del 14 de mayo de 2025 el Senado de la República emitió un concepto negativo a la solicitud presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025.

Esa decisión es válida, cumple todos los requisitos establecidos en el Reglamento del Congreso y la Constitución y es un pronunciamiento soberano del Senado de la

República que el Gobierno Nacional está en la obligación constitucional de acatar y respetar.

Por ello, la frágil argumentación que expone el Gobierno Nacional en la sustentación del **Decreto 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*” no es otra cosa distinta a una herramienta para imponer la Consulta Popular Nacional en clara contravía del artículo 104 de la Constitución.

En ese artículo el Constituyente de 1991 fue explícito al establecer unos límites competenciales al Presidente de la República en materia de Consultas Populares. Su convocatoria es válida, siempre y cuando esté suscrita por todos los Ministros y haya tenido concepto previo favorable por parte del Senado de la República.

Si alguno de estos dos requisitos falta, la Consulta no se puede convocar. La Constitución es clara. Por ello, pretender desconocer a través de una argumentación vaga y leguleya que el Senado de la República negó el concepto requerido en la Plenaria del 14 de mayo de 2025 no es otra cosa distinta a una conducta reprochable que comporta, también, una grave violación a los principios de separación de poderes y pesos y contrapesos.

Si el Senado de la República, como poder independiente, negó la Consulta, el Gobierno Nacional debe acatar esta decisión. Es así de sencillo. La Constitución establece una distribución de competencias que el poder ejecutivo no puede desconocer ni irrespetar. Las decisiones del Senado son soberanas y están revestidas de plena validez, así vayan en contra de lo pretendido por el Presidente de la República.

Cuando un poder le dice a otro que no puede hacer algo, esa decisión se debe acatar. No es no. Y esa es precisamente la razón de ser de la Constitución: limitar al poder. La idea de dividir el poder en varios entes y evitar su concentración en una sola autoridad busca evitar que su ejercicio derive en arbitrariedades.

Así como el Gobierno Nacional debe acatar los fallos judiciales, en especial los emitidos en ejercicio del control concentrado de constitucionalidad, también está en la obligación de respetar las decisiones políticas que tome el Senado de la República.

Si el Presidente de la República consideró que hubo irregularidades en la votación de la Consulta Popular el 14 de mayo, debió acudir a las vías judiciales para controvertir la actuación surtida en dicha Plenaria. Ese es el camino institucional que establece la Constitución de 1991. Pero lo que no puede hacer es saltarse los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico y mucho menos desconocer que el Senado de la República emitió un pronunciamiento, negativo, que está revestido de validez y legalidad.

Por ello, el **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* representa un ataque contra la institucionalidad, la separación de poderes y los frenos y contrapesos que no se había puesto de presente en la historia moderna de Colombia y que conlleva a un inminente rompimiento constitucional. El respeto a estos principios implica que la Rama Ejecutiva debe acatar las decisiones de los demás poderes públicos, en especial cuando son contrarias a sus intenciones, y no acudir a maniobras jurídicas para sacar adelante su proyecto político desconociendo los límites competenciales que estableció la Constitución.

### **3. El Decreto 639 de 2025 *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* produce un efecto irremediable.**

La expedición del **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”*, manifiestamente contrario a la Constitución, produce dos efectos jurídicos irremediables. El primero, es la aprobación y ejecución de recursos del Presupuesto General de la Nación por un monto superior a los \$700.000 millones, los cuales son necesarios para sufragar los costos del proceso electoral.

Esta apropiación presupuestal, que no estaba prevista durante la discusión del Presupuesto General de la Nación 2025, implica un esfuerzo presupuestal considerable con el cual la Nación podría sufragar una considerable cantidad de gastos sociales.

Estos recursos, por la naturaleza de los servicios a contratar, no se pueden recuperar una vez se ejecutan. El daño al patrimonio público es irremediable y ni siquiera un fallo con efectos retroactivos tiene la capacidad de detener la contratación realizada con anterioridad.

El segundo, es la grave afectación a los principios de separación de poderes, frenos y contrapesos y a los límites competenciales establecidos por el artículo 104 de la Constitución. Además de la magnitud que comporta esta actuación, la afectación a la estabilidad institucional no tiene precedentes.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 nunca se había presentado una situación semejante, donde un Presidente de la República pretendiera anular y desconocer una decisión soberana, válida y vigente del Senado de la República, a pesar de no tener competencia para ello, para imponer su voluntad en clara contravía de los límites competenciales fijados por el constituyente.

Se trata, en últimas, de un rompimiento constitucional sin precedentes a partir del cual la Rama Ejecutiva, como poder constituido, actúa deliberadamente en contravía de la Constitución para contrariar las decisiones legítimas adoptadas por las demás Ramas del poder, algo que, a todas luces, buscó evitar el constituyente de 1991.

De hecho, de nada sirve que en el cambio constitucional de 1991 se hubiesen introducido un conjunto de limitaciones al poder presidencial, tales como limitar temporalmente los estados de excepción, garantizar la independencia del Banco de la República o robustecer el control de constitucionalidad en cabeza de este Tribunal, si

el primer mandatario puede utilizar los mecanismos de participación ciudadana como el pretexto para desconocer y pasar por encima de las decisiones soberanas de las otras Ramas del Estado.

Tal actuación, vale señalar, es propia de diseños institucionales autoritarios y absolutistas, donde no existe una efectiva división de poderes y el soberano tiene la posibilidad de imponer su voluntad sin que haya autoridades con la capacidad institucional suficiente para imponer límites.

#### **4. La suspensión provisional de la norma supera un juicio estricto de proporcionalidad.**

- a. Es una medida imprescindible para proteger la separación de poderes, los frenos y contrapesos y los límites competenciales fijados en el artículo 104 superior.

La Constitución, al ser el principal instrumento para limitar el poder, sólo logra su eficacia material en la medida que las diferentes Ramas del poder público se logren controlar entre sí y eviten que se configure una concentración indebida de facultades en una autoridad específica.

La división de poderes, los frenos y contrapesos y los límites competenciales que le fija el artículo 104 al Presidente de la República en materia de Consultas Populares no son caprichos del constituyente ni mucho menos discursos abstractos de la oposición, sino reglas claras que delimitan el actuar del Gobierno Nacional y exigen una colaboración armónica entre varios actores independientes que deben confluír para determinar la conveniencia de la aplicación de este mecanismo de participación.

Dicha interacción, vale resaltar, no puede ser ficticia y mucho menos puede estar sujeta a la voluntad del primer mandatario. El Senado de la República conforma la Rama Legislativa y tiene la responsabilidad de determinar, de forma independiente y autónoma, si emite un concepto favorable o negativo

frente a la solicitud que presenta el Gobierno Nacional para convocar una Consulta Popular.

La decisión que tome, sin importar cual es, debe ser acatada de manera irrestricta por la Rama Ejecutiva. Si es favorable, el Presidente puede seguir adelante en la convocatoria del mecanismo de participación, pero si es negativa, el Gobierno Nacional debe entender que la Constitución le prohíbe transgredir las votaciones que toma la Plenaria.

Y justamente allí radica la relevancia constitucional de este caso. Lo que está en juego no es un proceso electoral coyuntural, sino la supremacía de la Constitución. La suspensión provisional del Decreto demandado es el único mecanismo a través del cual es posible detener una extralimitación manifiesta de funciones del Gobierno Nacional y evitar que el acto jurídico a través del cual se arroga competencias que son exclusivas de la Rama Judicial y convoca unas elecciones que fueron negadas por la Rama Legislativa produzca los efectos inmediatos e irreparables previamente señalados.

Si no se adopta esta medida extraordinaria, el Presidente de la República a futuro tendrá la posibilidad de desconocer las veces que quiera los pronunciamientos legítimos que emite el Senado de la República a la luz del artículo 104 superior.

Siempre habrá alguna irregularidad, alguien que no votó o un parlamentario que quedó inconforme con la decisión. Invocar pretextos para alegar eventuales vicios de procedimiento en una votación no es difícil, al punto que en siguientes oportunidades, si no se decreta la suspensión del acto, la bancada de gobierno puede, incluso, sabotear conscientemente el debate y la votación para alegar falta de garantías y justificar la convocatoria de la Consulta saltándose al Congreso.

Por ello, si la Corte Constitucional, como guardiana de la Constitución, no detiene esta situación de manera inmediata, la eficacia material del artículo 104 superior será nula.

Además, lo que hoy es el desconocimiento del Gobierno Nacional a una decisión soberana del Senado de la República, mañana será la decisión de no acatar los fallos que emite la Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad. No hay ninguna diferencia entre ambos casos. Se trata de decisiones válidas de otra rama del poder público que disgustan al Presidente y que no son respetadas por Gobierno.

En el caso *sub examine* estamos presenciando el inicio de una ruptura constitucional a través de la cual el poder Ejecutivo se rehúsa a aceptar las decisiones de las otras autoridades del Estado, lo que, a su vez, conlleva a una concentración de poderes que si no se detiene a tiempo puede causar un daño irreparable a la estructura institucional del País.

El Presidente es consciente del vacío que existe, hasta ahora, en torno a la competencia de la Corte en esta materia y lo aprovecha para saltarse al Senado de la República. Si el control de constitucionalidad es posterior a la elección y no se decreta la suspensión provisional del acto demandado, la conducta tramposa y manifiestamente contraria a la Constitución del Gobierno Nacional habrá triunfado. Se llevará a cabo un proceso electoral que no cumplió los requisitos de la convocatoria y cuyos efectos sociales y políticos no los puede retrotraer un fallo con efectos retroactivos. Se habrá materializado la ruptura constitucional y, lo peor, nada podrá detener al Ejecutivo de repetir la misma conducta a futuro.

De hecho, para expresarlo en términos coloquiales, el Presidente le está midiendo el aceite a la Corte. Si el Alto Tribunal interviene y no permite que se materialice la ruptura constitucional alegada, como se solicita en esta demanda,

el primer mandatario sabrá que su poder está limitado y controlado por las autoridades judiciales.

Sin embargo, si ello no ocurre y el Gobierno Nacional tiene la posibilidad de seguir adelante con el proceso electoral convocado, el mensaje que recibiría el Ejecutivo sería claro: puede convocar mecanismos de participación sin cumplir los procedimientos sin que haya forma de detenerlo.

Hoy es una Consulta Popular sobre temas laborales, pero mañana puede ser una convocatoria a una Asamblea Constituyente sin respetar el procedimiento fijado en el Título XIII de la Constitución. Es así de sencillo. Cuando el poder presidencial se desborda y empieza a desconocer las decisiones soberanas de las otras ramas del poder, es cuestión de tiempo antes que los límites competenciales fijados por la Carta queden reducidos a románticas aspiraciones que no tienen aplicación alguna. Y eso es algo que no puede permitir la Corte.

El marcado hiperpresidencialismo colombiano ha sido limitado, hasta el momento, por los límites funcionales que fijó la Constitución de 1991. Pero a lo largo de estos 34 años no se había observado que un mandatario pasara por encima del poder legislativo y desconociera con tanta arbitrariedad sus decisiones.

Estamos presenciando el inicio de una conducta absolutista que pone en riesgo la supremacía de la Constitución. De ahí, que la suspensión provisional del acto acusado sea imprescindible para garantizar que los postulados de la Carta tengan efectividad y que los límites competenciales establecidos por el constituyente, a través de los cuales se logra dividir el poder y evitar los abusos que conlleva su concentración indebida, logren, efectivamente, detener las intenciones arbitrarias del gobernante de turno.

- b. Los beneficios que se derivan de la suspensión provisional son mayores a las limitaciones que genera.

La suspensión provisional de la norma demandada genera dos beneficios directos e inmediatos. El primero, es la protección del patrimonio público al evitar que se ejecuten \$700.000 millones en la organización de la votación de un mecanismo de participación promovido por el Gobierno Nacional donde se desconoció un pronunciamiento soberano y válido del Senado de la República.

El segundo, y más importante, es garantizar la supremacía de la Constitución ante una amenaza inminente del poder ejecutivo, el cual pretende desbordar sus competencias, anular los actos de la Rama Ejecutiva y convocar una votación sin respetar los procedimientos establecidos por el constituyente.

Al respecto, es menester recordar que el propósito fundacional de las constituciones es establecer límites efectivos al poder. Si ello no se logra, la Constitución queda reducida a una norma adicional sin relevancia alguna.

Para lograr tal propósito, es necesario que los límites competenciales fijados por el constituyente no solo sean respetados de forma autónoma por cada poder público, sino, sobre todo, que las Ramas tengan la capacidad de controlarse entre sí y detener las eventuales extralimitaciones en que incurran sus pares.

Solo de esta forma es materialmente posible evitar la concentración indebida de poder en una sola autoridad. Cuando ello no ocurre, el poder presidencial deriva en absolutismo y lo que inicia como un desconocimiento de una decisión soberana del Senado de la República, deriva en un rompimiento institucional donde la Rama Ejecutiva se abstiene de acatar las órdenes de las demás autoridades del Estado.

La Rama Ejecutiva no tiene la competencia para anular las decisiones del Senado y mucho menos para convocar mecanismos de participación que no cumplieron con los requisitos fijados por la Constitución.

De allí, que la suspensión provisional solicitada en la demanda adquiera una connotación especial. Lo que está en juego no es una elección coyuntural, sino la supremacía de la Constitución, el límite al desbordamiento del poder presidencial y la garantía que los poderes constituidos solo pueden actuar dentro del preciso marco funcional fijado por el constituyente.

## PRUEBAS QUE SE APORTAN

Solicito se sirva tener como pruebas las siguientes:

1. Videos publicados en YouTube de las sesiones en las que se discutió y aprobó la norma demandada, que a continuación se relacionan:

Plenaria del Senado de la República. 13 de mayo de 2025.

<https://www.youtube.com/watch?v=MeFXgBWHmKI&t=7639s>

Plenaria del Senado de la República. 14 de mayo de 2025.

<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul&t=11133s>

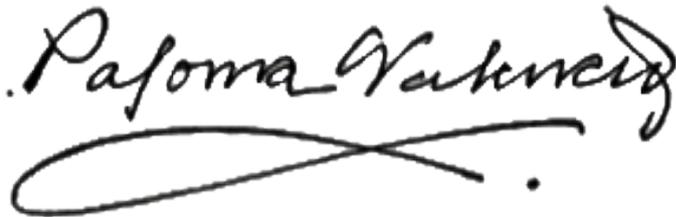
2. Gaceta 604 de 2025.
3. Orden del día de la Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025.
4. Orden del día de la Plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025.
5. Certificación emitida por el Secretario General del Senado respecto de la votación emitida por la Plenaria del Senado el 14 de mayo de 2025 negando la Consulta Popular presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025.

6. Comunicación del Presidente del Senado al Presidente de la República certificando que la Plenaria del Senado el 14 de mayo de 2025 negó la Consulta Popular presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025.
7. Comunicación del Presidente del Senado al Registrador Nacional del Estado Civil certificando que la Plenaria del Senado el 14 de mayo de 2025 negó la Consulta Popular presentada por el Gobierno Nacional el 1 de mayo de 2025.
8. **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”*.

### NOTIFICACIONES

**PALOMA VALENCIA LASERNA** recibirá notificaciones en la Carrera 7 No. 8 - 68 Oficina 213 Edificio Nuevo del Congreso de esta ciudad. Correo electrónico: [palomasenadora@gmail.com](mailto:palomasenadora@gmail.com) ; [paloma.valencia@senado.gov.co](mailto:paloma.valencia@senado.gov.co)

Cordialmente,



**PALOMA VALENCIA LASERNA**

CC No. 25.280.205 de Popayán



**RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO**

**SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**ORDEN DEL DÍA**

***Para la sesión plenaria presencial del día miércoles 14 de mayo de 2025***

**Hora: 9:30 a.m.**

**I**

**LLAMADO A LISTA**

**II**

**HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**III**

**ANUNCIO DE PROYECTOS**

**IV**

***CITACIONES DIFERENTES A DEBATES Ó  
AUDIENCIA PREVIAMENTE CONVOCADAS***

**Votación Informe de Apelación al Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado–166 de 2023 Cámara–Acumulado con el Proyecto de Ley 192 de 2023 Cámara–256 de 2023 Cámara:** “Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”.

- **Informe Positivo Presentado por los Honorables Senadores:** Ariel Fernando Ávila Martínez y Pedro Hernando Floréz Porras, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 563 de 2025
- **Informe Positivo Presentado por la Honorable Senadora:** Angélica Lozano Correa, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 673 de 2025
- **Informe Negativo Presentada por los Honorables Senadores:** Juan Pablo Gallo Maya, Marcos Daniel Pineda García y Efraín José Cepeda Sarabia, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 676 de 2025

\*\*\*

*Votación Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus Ministros el 01 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 604 de 2025*

**V**

**NEGOCIOS SUSTANCIADOS POR LA PRESIDENCIA**

EL Presidente,

**EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**

El Segundo Vicepresidente,

**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ**

Secretario General,

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**



**RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO**

**SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

## **ORDEN DEL DÍA**

***Para la sesión plenaria presencial del día martes 13 de mayo de 2025***

**Hora: 2:00 p.m.**

**I**

**LLAMADO A LISTA**

**II**

**HIMNO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**III**

**ANUNCIO DE PROYECTOS**

**IV**

***CONSIDERACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ACTAS NÚMEROS: 06 Y 07  
CORRESPONDIENTE A LAS SESIONES ORDINARIAS PRESENCIALES DE LOS DÍAS:  
05 Y 06 DE AGOSTO DE 2024: 533 Y 534 DE 2025***

**V**

***CITACIONES DIFERENTES A DEBATES Ó  
AUDIENCIA PREVIAMENTE CONVOCADAS***

Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus Ministros el 01 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 604 de 2025

**VI**

**NEGOCIOS SUSTANCIADOS POR LA PRESIDENCIA**

EL Presidente,

**EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA**

El Segundo Vicepresidente,

**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ**

Secretario General,

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 604

Bogotá, D. C., viernes, 2 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONSULTA FAVORABLE DEL SENADO

### CONSULTA FAVORABLE DEL SENADO

(Convocatoria a Consulta Popular)



Gustavo Petro Urrego  
Presidente de la República de Colombia

Bogotá D.C., 1 de mayo de 2025

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

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

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

Respetados presidente y secretario general del Senado de la República,

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

#### I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

#### II. MARCO NORMATIVO

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

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

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

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

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

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

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

d) Concesión de amnistías o indultos;

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

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

**III. PROCEDENCIA DE LA CONSULTA POPULAR**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<p>contrato de aprendizaje, se crea la modalidad de trabajo en plataformas digitales y se mitiga la brecha de desigualdad de las poblaciones rurales.</p> <p>5. El artículo 348 establece la creación del programa Nacional de Jóvenes en Paz, señalando la implementación de una ruta de atención integral para aquellos que se encuentren en situación de pobreza extrema, jóvenes rurales y otras condiciones de vulnerabilidad.</p> <p>Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer medidas para la laboralización de aprendices SENA, el mejoramiento de sus condiciones laborales y la existencia de un contrato agropecuario que garantice la mitigación de brechas en el sector rural.</p> <p><b>b. Temas a promover en la consulta popular</b></p> <p>Las 12 preguntas de que trata la consulta popular promovida reflejan el espíritu de transformación laboral impulsado por el Gobierno nacional, por cuanto refieren a la recuperación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, así como a la promoción de su bienestar y, en particular, del de aquellos segmentos más vulnerables de la clase trabajadora: trabajadoras domésticas, madres comunitarias, campesinos, personas con discapacidad, jóvenes aprendices, trabajadores informales o digitales.</p> <p>Tales interrogantes, pondrá a consideración del pueblo colombiano las siguientes propuestas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que la jornada laboral de día no supere las 8 horas y se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m. Porque el trabajo no puede seguir devorando la vida. El equilibrio entre tiempo laboral, descanso y vida familiar es un derecho, no un privilegio.</li> <li>2. Que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%. Porque el sacrificio del descanso debe valorarse con justicia y respeto por el tiempo que le pertenece a la familia y a la comunidad.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Apoyamos a las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente a las asociativas, con incentivos reales. Porque la economía popular necesita oxígeno, apoyo y no más discursos vacíos. Allí está el empleo digno y la soberanía económica de nuestros barrios y veredas.</li> <li>4. Que las personas tengan permiso para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes. Porque trabajar con dolor no debe ser una condición impuesta. El cuidado de la salud es dignidad.</li> <li>5. Que las empresas incluyan al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Porque la inclusión no puede seguir siendo solo un eslogan: debe ser una política real, activa y comprometida.</li> <li>6. Que los jóvenes aprendices del SENA tengan contratos laborales. Porque no podemos permitir que el primer contacto de nuestros jóvenes con el mundo laboral sea la explotación o la incertidumbre.</li> <li>7. Que los trabajadores de plataformas digitales acuerden su tipo de contrato y tengan seguridad social garantizada. Porque la tecnología no puede ser excusa para precarizar el empleo. La modernidad también debe ser justa.</li> <li>8. Un régimen especial para trabajadores del campo que garantice derechos y salarios justos. Porque no hay ciudad que se sostenga sin campo, y no puede haber alimento sin justicia para quien lo cultiva.</li> <li>9. Acabar con la tercerización abusiva que esconde contratos sindicales falsos. Porque ningún trabajador debe ser tratado como una mercancía rotativa sin derechos ni estabilidad.</li> <li>10. La formalización de trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores y tantos otros. Porque la informalidad no puede seguir siendo la regla. Todos merecen seguridad social.</li> <li>11. Que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción. Porque la estabilidad no es solo laboral: es emocional, familiar y social.</li> </ol>
<p>12. La creación de un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas. Porque después de toda una vida alimentando al país, merecen una vejez digna y sin miseria.</p> <p>Las preguntas sobre la consulta popular que se someterán a consideración de la ciudadanía hacen parte integral de una reforma estructural y progresiva del ordenamiento jurídico laboral que corresponde a factores de oportunidad altamente relevantes:</p> <p><b>c. Realidad social y económica</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informalidad en el mercado laboral: Según cifras del DANE, para el trimestre enero-marzo de 2025 la informalidad nacional fue del 57,2%. Mientras, que la informalidad en el sector rural se mantuvo constante en 84,1%</li> <li>• Brechas de desigualdad.             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El DANE refiere que en el país hay 23,7 millones de personas ocupadas.</li> <li>○ Según cifras del DANE para el trimestre diciembre 2024- febrero 2025, la tasa de desocupación para las mujeres fue 13,7% y para los hombres 7,9%</li> </ul> </li> </ul> <p>En este mismo boletín técnico y analizando el trimestre diciembre 2024 -febrero 2025 señaló el DANE que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayor brecha en la tasa de desocupación entre mujeres y hombres por dominio geográfico en el trimestre móvil diciembre 2024 - febrero 2025, se presentó en Centros poblados y rural disperso con 8,4 p.p.</li> <li>○ En relación a los trabajadores ocupados del país, las cifras del DANE para el cierre del 2024 refieren que: solo el 45,7% de los trabajadores</li> </ul>	<p>ocupados en el país ganan menos de un salario mínimo; 38,1% gana entre uno y dos salarios mínimos; de dos a cinco salarios mínimos gana el 11,96%; de cinco a nueve salarios mínimos el 2,43% y más de nueve salarios mínimo un 0,99%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ El informe técnico del DANE -GEIH- para enero de 2025 precisos que: Para enero de 2025, la población fuera de la fuerza de trabajo fue 14.506 miles de personas en el total nacional. Esta población se concentró principalmente en Oficios del hogar (57,0%) y Otros (24,1%).</li> <li>○ Frente a la población con discapacidad refiere el DANE que: Durante el trimestre móvil diciembre 2024 - febrero 2025, la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue 22,5%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 66,6%, lo que significó una diferencia negativa de 44,1 puntos porcentuales (p.p.) entre ambas poblaciones.</li> </ul> <p>Estos datos reflejan una desconexión entre el marco legal vigente y la realidad del mercado laboral, especialmente en sectores históricamente marginados como el agrario y pecuario, el cultural, el de las plataformas digitales, los micronegocios, entre otros.</p> <p>Con las preguntas propuestas en la consulta popular, se busca corregir estas brechas estructurales mediante la recuperación de los recargos y la extensión de la jornada nocturna, la creación de nuevos tipos de contrato, la formalización gradual de sectores invisibilizados, y la protección reforzada para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores rurales, integrando así un enfoque interseccional.</p> <p><b>d. Las preguntas de la consulta popular mejoran las condiciones laborales, aumenta la productividad y genera empleo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>¿Por qué mejoran las condiciones laborales?</b></li> </ul> <p><u>Proponemos que la jornada laboral no supere las 8 horas y que la jornada diurna se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.</u></p>

<p>Reducir el límite de la jornada laboral diaria de las 9:00 p.m. a las 6:00 p.m. fortalece los derechos de los trabajadores y promueve una distribución justa del tiempo entre el trabajo, el descanso y la vida familiar. Esta medida refleja el compromiso del país con los principios de justicia social y equidad, alineándose con estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).</p> <p><u>Proponemos que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%.</u></p> <p>Incrementar el recargo por trabajar en días de descanso obligatorio refleja el compromiso con la protección de la dignidad de los trabajadores, asegurando que el tiempo que debería dedicarse a la familia, el ocio, la educación o prácticas religiosas sea valorado y remunerado de manera justa.</p> <p><u>Proponemos apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas con incentivos reales para sus proyectos productivos.</u></p> <p>Según información recopilada por CONFECAMARAS, al cierre de 2024, y analizando datos disponibles en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el 92% de las empresas en nuestro país son microempresas, y un 6% son pequeñas empresas.</p> <p>Para el año 2024, las micro, pequeñas y medianas empresas generaron 18 millones 268 mil empleos, lo que representa el 79,3% del empleo total nacional (DANE-GEIH).</p> <p>Ofrecer bajas tasas de interés para financiar la compra de insumos, maquinaria y tecnología en las micro, pequeñas y medianas empresas alivia los costos de producción y las vuelve más competitivas. Además, con esta propuesta, el gobierno busca priorizar sectores como la hotelería, los restaurantes y bares, la agricultura, el turismo y el transporte.</p> <p><u>Proponemos que las personas tengan permisos para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes.</u></p>	<p>La salud menstrual y el acceso a tratamientos médicos oportunos son temas de justicia social y salud pública.</p> <p>Muchas personas, especialmente mujeres, enfrentan estigmas o desventajas laborales por condiciones como la endometriosis o menstruaciones incapacitantes, que afectan al 20-30% de la población menstruante.</p> <p>En Colombia, se estima que alrededor del 33,6% de la población está en edad de menstruar, lo que significa que aproximadamente 17,3 millones de mujeres y personas menstruantes están en la fuerza laboral. Una parte significativa de esta población puede experimentar efectos menstruales que impactan su productividad y bienestar en el trabajo.</p> <p><u>Proponemos la inclusión laboral de las personas con discapacidad, estableciendo la contratación laboral de al menos 2 personas por cada 100 trabajadores.</u></p> <p>Esta medida ya está regulada para el sector público en el Decreto 2011 de 2017. No obstante, la inclusión de la población en condición de discapacidad debe ser un compromiso y una causa común para todos los sectores productivos del país.</p> <p>Según el DANE, en 2024 había más de dos millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. De ellas, solo 443 mil tienen empleo, lo que representa apenas el 20,7%. Con la aprobación de esta propuesta, hasta un millón 600 mil personas podrían recibir apoyo para tener más oportunidades de conseguir trabajo.</p> <p>El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, principios consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales como la <i>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</i> de la ONU. Establecer cuotas laborales inclusivas no solo cumple con estos compromisos, sino que refleja una política pública proactiva para eliminar barreras históricas de exclusión.</p> <p>Al contratar al menos el 2% de su nómina de personas con discapacidad, las empresas contribuyen a reducir costos estatales asociados a subsidios por</p>
<p>desempleo o dependencia, mientras dinamizan el consumo interno. Para las personas con discapacidad, acceder a empleos formales significa autonomía económica, reducción de la pobreza y mayor participación en el desarrollo del país.</p> <p><u>Proponemos que los aprendices del SENA e instituciones similares tengan contratos laborales.</u></p> <p>La población ocupada de jóvenes (15 a 28 años) para el periodo comprendido entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 fue de cinco millones 117 mil personas, que equivalen a un 22% de la población ocupada en el total nacional. El 43% de la población ocupada joven tiene un empleo informal.</p> <p>Según datos del SENA, para el año 2024<sup>2</sup>, se suscribieron 392.411 contratos de aprendizaje, de los cuales 250.142 fueron aprendices del SENA y 142.269 correspondieron a estudiantes de otras instituciones, incluidas las universidades.</p> <p>Que el contrato de aprendizaje tenga carácter laboral hace que las empresas deban tener una vinculación más efectiva y planeada que igualmente les permita brindar una oportunidad y aprovechar el valor de la mano de obra que los aprendices pueden incorporar en los procesos productivos. Es una relación de gana a gana, pues no se trata solo de forzar a las empresas, sino que están planeen la incorporación de la renovación de sus plantas.</p> <p>Los aprendices son el futuro de la fuerza laboral calificada que Colombia necesita para impulsar sectores productivos. Un contrato laboral garantiza que su trabajo sea reconocido y remunerado adecuadamente, incentivando a más jóvenes a formarse en carreras técnicas y tecnológicas. Para las empresas, esto significa contar con talento capacitado bajo estándares de calidad, reduciendo costos de capacitación posterior y aumentando la productividad.</p> <p><small><sup>2</sup> Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Concepto NEGATIVO a la proposición presentada por la honorable senadora Norma Hurtado al proyecto de Ley 055 de 2024 Senado.</small></p>	<p><u>Proponemos que los trabajadores en plataformas digitales de reparto y transporte puedan acordar su tipo de contrato y se les garantice la seguridad social.</u></p> <p>Actualmente, muchos repartidores y conductores en plataformas digitales carecen de contratos formales y acceso a seguridad social, lo que los expone a vulnerabilidades. Regular este sector asegura que el crecimiento tecnológico no se base en la precarización, sino en el respeto a la dignidad laboral. Esta medida alinea al país con estándares globales que buscan equilibrar la innovación con la protección social.</p> <p>De acuerdo con las cifras del DANE para 2024, cerca de 433 mil trabajadores de las plataformas digitales de transporte y reparto se beneficiarían de la reforma; garantizando una mejora en la estabilidad laboral y que las plataformas contribuyan al pago de la seguridad social y riesgos laborales. De los 433 mil trabajadores de plataformas, tan solo 49 mil cotizan a pensiones, es decir tan solo el 11,3%.</p> <p>Esta medida busca cerrar brechas de desigualdad, protegiendo a un grupo que enfrenta altos riesgos físicos (accidentes de tránsito) y económicos (inestabilidad de ingresos). Al permitir acuerdos contractuales justos, se empodera a los trabajadores para negociar condiciones dignas, se reduce la explotación y se promueve un modelo donde la tecnología no sustituye derechos básicos, sino que los integra.</p> <p><u>Proponemos un régimen especial para trabajadores del campo para que se les garanticen derechos y salarios justos.</u></p> <p>El porcentaje de participación del sector agropecuario en el PIB nacional, medido a precios corrientes con base 2015, mostró una tendencia de crecimiento durante el periodo 2022-2024. En 2022, la contribución del sector fue del 5,9 %, aumentando ligeramente al 6,0 % en 2023. Para 2024, según las proyecciones preliminares, se espera que el sector alcance una participación del 6,3 % (Fuente: Cuentas Nacionales-DANE).</p> <p>Garantizar salarios justos y derechos laborales impulsa la productividad, reduce la rotación de mano de obra y mejora la calidad de los productos</p>

<p>agrícolas. Para los empresarios, formalizar la relación laboral promueve inversiones tecnológicas y acceso a mercados internacionales que exigen estándares éticos. Además, al inyectar ingresos estables a las familias rurales, se dinamiza la economía local y se reduce la dependencia de subsidios estatales.</p> <p><u>Proponemos eliminar la tercerización, intermediación y violación de derechos que causan los contratos sindicales.</u></p> <p>La tercerización mediante contratos sindicales ficticios ha permitido a empresas evadir responsabilidades como seguridad social, salarios dignos y estabilidad laboral. Eliminar estas prácticas refuerza el marco legal, asegurando que las relaciones laborales sean directas, transparentes y respetuosas de la dignidad de los trabajadores y las trabajadoras. Esta medida alinea a Colombia con países que combaten la precarización laboral y protegen la libertad sindical auténtica.</p> <p>Mediante memorando técnico, la OIT, al analizar el texto de la reforma laboral, resaltó la eliminación de los "riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical". Esta misma organización en la Observación de 2023 de la CEACR sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Colombia, señala la necesidad de: "tomar las medidas necesarias (...) para garantizar que la figura del contrato sindical no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores". En el mismo sentido, en el año 2023 la OCDE recomendó a Colombia "prohibir los contratos sindicales y todas otras formas de contratación abusiva".</p> <p><u>Proponer la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales.</u></p> <p>Actualmente, millones de trabajadores informales carecen de acceso a salud, pensiones y riesgos laborales, violando principios de igualdad y dignidad. Formalizar estos empleos y asegurar su inclusión en el sistema de seguridad social cumple con el deber de cerrar brechas históricas y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en equidad de género, ya que muchas de estas labores son ejercidas por mujeres.</p>	<p>La formalización laboral permitiría mejorar las condiciones de ingreso de aproximadamente 12 millones 878 mil trabajadores informales. Actualmente, el 70% de esta población percibe menos de un salario mínimo mensual legal. Esta medida beneficiaría especialmente a grupos que enfrentan mayores barreras para acceder a un empleo digno y estable.</p> <p>La cifra de informalidad del 55,9% en 2024 es la más baja del periodo analizado, lo cual sugiere que, aunque persisten desafíos estructurales, las políticas de generación de empleo formal y recuperación económica empiezan a mostrar resultados concretos. Este comportamiento abre una oportunidad importante para consolidar estrategias que sigan reduciendo la informalidad laboral en el país.</p> <p><u>Proponemos que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción.</u></p> <p>Actualmente, la proliferación de contratos temporales o por prestación de servicios ha precarizado el empleo, vulnerando derechos como la seguridad social y la libertad sindical. Establecer el contrato indefinido como regla general fortalece el marco legal, alineando al país con modelos que priorizan la dignidad laboral y reducen la explotación en sectores clave como el comercio, la industria y los servicios.</p> <p>La estabilidad laboral incrementa la <b>productividad</b> y la lealtad de los trabajadores, reduciendo costos de rotación y capacitación para las empresas. Además, los contratos indefinidos garantizan aportes continuos al sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal del Estado. Para la economía nacional, esto significa mayor consumo interno, inversión en capital humano y competitividad en mercados globales que valoran prácticas laborales éticas. También se reduce la informalidad, ya que las empresas tendrían incentivos para formalizar empleos en lugar de recurrir a esquemas temporales.</p> <p><u>Proponemos constituir un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas.</u></p>
<p>Crear un fondo para un bono pensional campesino corrige décadas de abandono institucional y cumple con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), priorizando la inclusión de un grupo que ha carecido de acceso a pensiones dignas. Esta medida refleja el compromiso con la justicia social y el reconocimiento del trabajo rural como pilar del país.</p> <p>El campo colombiano genera empleo a 4,8 millones de personas, de los cuales 3,9 millones son informales; ellos aportan significativamente a la seguridad alimentaria, pero muchos campesinos envejecen sin una pensión. Un fondo especial permitiría formalizar su aporte económico, inyectar recursos a zonas rurales y reducir la pobreza en la vejez. Además, al garantizar ingresos estables a adultos mayores, se dinamiza el consumo local y se alivia la carga fiscal asociada a programas asistenciales.</p> <p>En el sector rural solo el 8,6% de la población en edad de pensión, goza actualmente de una pensión; es decir, solo 8 de cada 100. Con este fondo se busca que 3,9 millones de trabajadores del campo puedan tener un ingreso en su vejez, y así garantizarles una vejez digna.</p> <p>Un bono pensional reconocería su labor histórica, mejoraría su calidad de vida y reduciría la desigualdad entre el campo y la ciudad. Esto también dignificaría el rol de las mujeres campesinas, quienes enfrentan una doble vulnerabilidad por su trabajo no remunerado en cuidados y agricultura. Además, fortalecería la cohesión social en regiones afectadas por el conflicto, contribuyendo a la paz territorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>¿Por qué aumentan la productividad laboral?</b></li> </ul> <p>Sea lo primero señalar que en el país la Productividad Total de los Factores - PTF- fue de 1,73% para el tercer trimestre del año 2024. Además, la productividad laboral por hora trabajada fue de 3,43%; la productividad media de 3,14% y la productividad laboral por persona empleada de 1,76%.</p> <p>Las preguntas de la consulta popular, van encaminadas a mejorar la productividad laboral, así:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o El aumento de la productividad laboral obedece a un mejor marco normativo e institucional que fortalezca la estabilidad laboral y las condiciones de remuneración del factor trabajo que precisamente es el propósito de esta reforma.</li> <li>o La productividad laboral no está relacionada de manera explícita en la reforma. Sin embargo, el Ministerio del Trabajo a través de las políticas y programas de formación para el trabajo implementados en coordinación con el SENA generan mayor valor en los procesos productivos.</li> </ul> <p>La productividad laboral es clave para el país, dado que esta refleja el motor del desarrollo. Si Colombia no avanza en la implementación para mejorar su productividad, se expone al riesgo de quedar estancada en su economía sin lograr reducir sus desigualdades. En este sentido esta consulta popular propone en cada una de sus preguntas medidas para aumentar la productividad desde el fortalecimiento de la educación, tecnología, empleo e implementación efectiva de políticas públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>¿Por qué genera empleo?</b></li> </ul> <p>Al garantizar mejores ingresos de los trabajadores se impulsa el consumo y la demanda agregada que, a su vez, genera mayor empleo. El Observatorio Laboral del Ministerio del Trabajo estima que la reforma laboral podría generar 91 mil empleos más de los generados por la actividad económica habitual, especialmente en los sectores de: comercio, manufactura, entretenimiento y servicios de alojamiento.</p> <p><b>e. Cumplimiento de obligaciones internacionales</b></p> <p>Las preguntas de la consulta popular buscan modernizar la legislación laboral colombiana con base a los estándares internacionales de trabajo digno, equitativo y con garantías laborales justas para todas y todos. Con cada una de las preguntas, se avanza en la legitimidad a nivel global de los compromisos adquiridos por el país y se fortalecen los derechos humanos de índole laboral.</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha insistido a Colombia a propósito de la necesidad de ajuste del marco normativo interno para el cumplimiento de los estándares internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio 01 de 1919 sobre las horas de trabajo (industria), ratificado el 20 de junio de 1933; los Convenios fundamentales 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y sobre la no discriminación en empleo y ocupación, ratificados el 7 de junio y el 4 de marzo de 1969 respectivamente; y los Convenios fundamentales 87 y 98 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificados el 16 de noviembre de 1976.</li> <li>• La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el pasado 11 de abril de 2025, reconoció como un esfuerzo positivo que se hayan incluido numerosas recomendaciones de dicho organismo en la reforma laboral entre las que se destacan: recargos en jornada nocturna, remuneración en día de descanso obligatorio, eliminación de la violencia y la discriminación en el trabajo, la formalización laboral y la protección de los derechos sindicales.</li> <li>• En el marco de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia se ha comprometido a mantener y mejorar sus estándares laborales, bajo pena de controversias internacionales por incumplimiento. La reforma atiende este mandato, fortaleciendo la inspección laboral y los mecanismos de protección sindical, como lo exigen dichos tratados.</li> </ul> <p><b>f. Coherencia con políticas públicas vigentes</b></p> <p>El Gobierno nacional viene trabajando temas para la formalización laboral, el trabajo digno y decente de las y los colombianos y la recuperación de sus derechos. Los temas que se han venido adelantando y que guardan relación con la consulta popular son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El fomento de empleos formales mediante el programa "Empleos para la vida" (Decreto 533 de 2024), el cual crea incentivos económicos para</li> </ul>	<p>la contratación de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y hombres,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de "La política pública de reindustrialización" (CONPES 4129 de 2023), impulsando el desarrollo económico desde la diversificación de la matriz energética, el fortalecimiento de la producción agraria y la adopción de nuevas tecnologías. Todos estos temas se desarrollan y van ligados a las preguntas sometidas en la consulta popular de carácter nacional que se radica ante el Senado de la República.</li> <li>• Y planes de desarrollo territorial que promueven la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas.</li> </ul> <p>Es así, como las preguntas que harán parte de la consulta popular, no actúan de manera aislada, sino como parte de un ecosistema normativo y programático más amplio</p> <p><b>g. Conexión con derechos fundamentales y seguridad social</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia establece un bloque axiológico y normativo en el que el trabajo, la dignidad humana y la seguridad social ocupan un lugar central, y son considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata (arts. 1, 2, 13, 25, 48, 53 y 93 CP).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del derecho al trabajo digno y decente</li> </ul> <p>La noción de trabajo decente, recogida por la OIT y ratificada por Colombia, incluye elementos como remuneración justa, estabilidad, igualdad de oportunidades, protección social y libertad sindical. La reforma internaliza este concepto al sistema jurídico colombiano, elevando el estándar mínimo de los derechos laborales.</p> <p>En particular, se propone que la ciudadanía se pronuncie sobre temas tales como:</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar licencias y flexibilizar jornadas para poblaciones cuidadoras y con condiciones particulares de salud;</li> <li>▪ Garantizar condiciones laborales dignas para personas en plataformas digitales, madres comunitarias, deportistas, artistas, y trabajadores rurales;</li> <li>▪ Reforzar la prohibición de la discriminación laboral, con un enfoque de género, interseccional y territorial.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La consulta popular como garantía de derechos fundamentales.</li> </ul> <p>La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones (v. gr. Sentencias T-568/99, C-038/04, C-372/11) que el derecho al trabajo no puede analizarse desde una perspectiva puramente económica o contractual, sino como una expresión de la dignidad humana y un instrumento de realización de la igualdad material.</p> <p><b>IV. FECHA DE REALIZACIÓN</b></p> <p>Conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, con posterioridad a la presentación de esta solicitud, el Senado de la República tendrá un término de un mes para emitir concepto respecto de la conveniencia de la consulta popular impulsada. A su vez, el artículo 33 <i>ibidem</i> dispone que, tras haberse emitido tal concepto o una vez agotado el plazo previsto para el efecto, el presidente de la República deberá emitir un decreto fijando la fecha para el desarrollo de la jornada de votación correspondiente, la cual deberá efectuarse dentro de los tres meses siguientes a la emisión del concepto proferido por el Senado de la República o al vencimiento del plazo legal de un mes concedido a dicha Corporación.</p> <p>Dado que el presente escrito se radica el 1 de mayo de 2025, el término para la expedición del concepto de conveniencia por parte del Senado de la República es el 1 de junio de 2025, por lo que la fecha máxima para la jornada electoral correspondiente a la consulta popular tendría lugar el <b>1 de septiembre de 2025</b>.</p>	<p><b>V. CONCLUSIONES.</b></p> <p>La Constitución de 1991 estableció un marco de derechos fundamentales que aún no se ha materializado plenamente para muchos trabajadores. El trabajo decente, la igualdad de condiciones y la protección social son derechos que no han sido respetados por completo para grandes sectores de la población. Esta consulta popular es una forma de materializar esos derechos y un paso hacia el cumplimiento real de la Constitución.</p> <p>La consulta popular sobre derechos laborales es un acto de justicia histórica porque está dirigida a corregir y sanar las profundas desigualdades y omisiones que han marcado la historia laboral de Colombia. A lo largo de los años, ciertos sectores de la población han sido sistemáticamente excluidos de los beneficios laborales, la seguridad social, y el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Esta consulta busca restablecer la justicia y la dignidad de estos trabajadores.</p> <p>Esta responde a la necesidad de recuperar y fortalecer los derechos laborales de las y los colombianos y de avanzar en una actualización normativa integral en relación con los estándares internacionales, que atiendan a la realidad del mercado laboral actual, al fortalecimiento de sistema democrático y a la protección integral de la fuerza trabajadora del país.</p> <p>Sectores como las trabajadoras domésticas, el campesinado, los y las jóvenes aprendices y las personas con discapacidad, siempre han sido marginalizados en las reformas laborales. Esta consulta les da una voz, reivindicando no solo su derecho a un trabajo digno, sino también su lugar en la sociedad. Es un acto de justicia para aquellos que han sido invisibilizados por el sistema económico y político durante siglos.</p> <p>La consulta también es un paso para transformar el modelo económico hacia uno más justo, donde la riqueza no esté concentrada en unos pocos, sino distribuida de manera equitativa. Promover derechos laborales como contratos indefinidos, seguridad social universal y condiciones laborales dignas ayuda a reducir las brechas económicas y sociales que han existido en el país durante mucho tiempo.</p>

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

**VI. SOLICITUD.**

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

Atentamente,

  
EL MINISTRO DEL INTERIOR,  
**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES,  
  
**LAURA CAMILA SARABIA TORRES**

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,  
  
**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

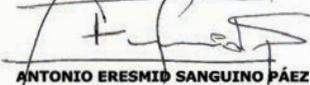
LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO,  
  
**ÁNGELA MARÍA BUITRAGO RUÍZ**

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,  
  
**PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ**

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,  
  
**MARTHA VIVIANDA CARVAJALINO VILLEGAS**

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,  
  
**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**

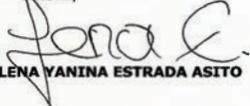
Presidente de la República de Colombia

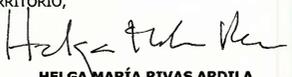
EL MINISTRO DE TRABAJO,  
  
**ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  
  
**EDWIN PALMA EGEA**

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (E),  
  
**CIELO ELAÏNNE RUSINQUE URREGO**

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,  
  
**JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN**

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,  
  
**LENA YANINA ESTRADA ASITO**

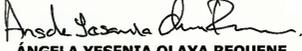
LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,  
  
**HELGA MARÍA RIVAS ARDILA**

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,  
  
**JULIÁN MOLINA GÓMEZ**

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,  
  
**MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA**

LA MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES,  
  
**YANAI KADAMANI FONRODONA**

LA MINISTRA DEL DEPORTE,  
  
**PATRICIA DUQUE CRUZ**

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,  
  
**ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE**

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,  
  
**CARLOS ALFONSO ROSERO**

ANEXO	ANEXO
<p align="center"><b>PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL</b></p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, el texto que se someterá a decisión del pueblo colombiano será:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. ¿Está de acuerdo con que la jornada de trabajo dure máximo 8 horas y la jornada diurna sea entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>2. ¿Está de acuerdo con que se pague un recargo del 100% por el trabajo los días de descanso dominical o festivo? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeñas y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas de interés en materia de crédito e incentivos para sus proyectos productivos? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender citas médicas y licencias por periodos menstruales incapacitantes? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>5. ¿Está de acuerdo con que las empresas deban contratar laboralmente al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>6. ¿Está de acuerdo con que los aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato de aprendizaje de carácter laboral? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li></ol>	<p align="center"><b>PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>7. ¿Está de acuerdo con que las personas trabajadoras en plataformas de reparto y transporte acuerden su tipo de contrato y se les garantice el pago de seguridad social? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>8. ¿Está de acuerdo con establecer un régimen laboral especial para que los empresarios del campo garanticen los derechos laborales y el salario justo a los trabajadores agrarios? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>9. ¿Está de acuerdo con eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>10. ¿Está de acuerdo con que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, y demás trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>11. ¿Está de acuerdo con promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li><li>12. ¿Está de acuerdo con constituir un fondo especial destinado al reconocimiento de un bono pensional para los campesinos y campesinas? <input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No</li></ol>
	



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

DECRETO NÚMERO 0639 DE 2025

11 JUN 2025

*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones.*

## EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial de las previstas en los artículos 4, 104, 188 y 192 de la Constitución Política, los artículos 50 y 52 de la Ley Estatutaria 134 de 1994, los artículos 1, 3, 31, 32 y 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 y sus normas concordantes, y mediando las siguientes

**CONSIDERACIONES:****I. Democracia deliberativa y participativa: relevancia constitucional desde la óptica conceptual.**

La consulta popular nacional trasciende su caracterización como mecanismo de participación ciudadana. Su función dentro del ordenamiento constitucional colombiano supera la dimensión del derecho subjetivo a participar, proyectándose como herramienta estructural del sistema de frenos y contrapesos, diseñada para resolver impases entre ramas del poder público legítimamente constituidas, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo (Corte Constitucional, Sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015).

Esta configuración constitucional responde a la necesidad de garantizar que el principio democrático no se agote en los canales representativos tradicionales, sino que cuente con vías alternas -y jurídicamente admisibles- que permitan restablecer la gobernabilidad cuando el diálogo institucional se fractura. La consulta popular, desde esta perspectiva, se alza también como garantía institucional y expresión del principio democrático y de la democracia deliberativa.

Uno de los ejes centrales de democracia colombiana es la idea de democracia deliberativa que se erige como elemento indispensable para la interpretación de las normas relevantes. A continuación, se resumirá una fundamentación conceptual aplicable.

**a. Teoría de la democracia deliberativa en Habermas**

La noción de democracia deliberativa fue introducida por primera vez en el debate académico en 1980 con el fin de caracterizar una forma particular de democracia constitucional; si bien la cantidad de autores que se han ocupado de articular esta idea es difícil de abarcar, los aportes de Jürgen Habermas representan para muchos una referencia inexcusable a la hora de abordar este asunto (Velasco, 2011, pp. 60-61). De acuerdo con Habermas (2005), la noción de política deliberativa supone tomar en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que puede formarse una libertad común: auto entendimiento

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

ético, ponderación y equilibrio de intereses, compromisos, elección racional de los medios con vistas a un fin, justificaciones morales, comprobaciones de lo que es jurídicamente coherente, etc. Sin embargo, la justicia y la legitimidad (*fairness*) de los compromisos y decisiones se mide, según Habermas, por condiciones y procedimientos que requieren de una justificación racional (normativa). Por lo tanto, en palabras de Habermas, "*todo viene a girar en torno a las condiciones de comunicación y a los procedimientos que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad política su fuerza legitimadora*" (2005, p. 4).

El modelo de democracia deliberativa se apoya, justamente, en las condiciones de comunicación bajo las cuales el proceso político puede gozar de la presunción de producir resultados racionales, porque estas se llevan a cabo según los procedimientos de la política deliberativa. La concepción procedimental de la política deliberativa es el núcleo normativo de la teoría de la democracia de Habermas. La democracia deliberativa parte de cierta dimensión de la política asociada con el proceso de formación democrática de la opinión y la voluntad común, traducido en elecciones generales y en resoluciones parlamentarias (Habermas, 2005). La teoría del discurso habermasiano pone énfasis en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones: este procedimiento democrático "*sirve de base a la presunción de que bajo tales condiciones se obtienen resultados racionales o 'fair'*" (Habermas, 2005). De modo que la racionalidad y la legitimidad están garantizadas solo si se respeta el procedimiento institucionalizado para la toma de decisiones.

Así pues, de acuerdo con la teoría del discurso de Habermas, la realización de una política deliberativa no depende de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, sino de la "*institucionalización de los procedimientos correspondientes*" a la toma de decisiones. Los procesos de entendimiento y las resoluciones que se llevan a cabo en la forma institucionalizada de deliberaciones en las corporaciones parlamentarias o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos son la fuente de legitimidad de las decisiones. En palabras de Habermas, "*este es el requisito para que pueda tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y la voluntad acerca de temas relevantes para la sociedad global*" (Habermas, 2005, énfasis añadido). Claramente, en la concepción de democracia deliberativa habermasiana, la idea de elección racional (uso público de la razón, por usar la expresión kantiana) es central.

#### **b. Teoría de legitimación procedimental de Luhmann<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> Al respecto, consultar la siguiente literatura: (i) Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 4(10); (ii) Hernández Arteaga, L. (2018). Niklas Luhmann, ¿una teoría sistémica de la democracia? *Estudios Políticos (México)* 43, 11-34; (iii) Santos, M. A. F., Chai, C. G., & Guimarães, J. A. L. M. (2024). The Legitimation by Procedure and Concretion of General Clauses in Private Law: An Examination through the Lens of Niklas Luhmann's Theory and the Dilemmas Surrounding Transparent Decision-Making in the Pursuit of Communicative Coherence. *Beijing Law Review*, 15, 148-164. <https://doi.org/10.4236/blr.2024.151010>; (iv) Shulman, T. (2023). Niklas Luhmann's Theory of Procedural Legitimation. *The Challenge of Stability: Niklas Luhmann's Early Political Sociology and Constitutional Adjudication in the United States and Germany* (pp. 25-68). Nomo; (v) Velasco, J. C. (2011). La fuerza pública de la razón. El papel de la deliberación en los procesos democráticos. En G. Hoyos y E. Rueda (Eds.), *Filosofía política: entre la religión y la democracia* (pp. 55-96). Pontificia Universidad Javeriana.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Como su nombre sugiere, la teoría de la legitimidad democrática procedimental o de la legitimación a partir del procedimiento (*Legitimation durch Verfahren*) propuesta por Niklas Luhmann, destaca la importancia de los procedimientos en la construcción institucional de legitimidad. Según indican Santos et al., la teoría de legitimación procedimental es una aproximación sociológica que explica cómo la aceptación de decisiones políticas se garantiza a partir de procedimientos formales y no de criterios sustantivos de justicia o moralidad (2024, p. 149). Esto quiere decir que, la legitimidad, según Luhmann, no reside en el contenido mismo de las decisiones, sino más bien en el proceso a partir del cual se llega a ellas. Son estos procesos formales los que sustentan la aceptación de decisiones políticas, porque, de acuerdo con Luhmann, dichos procesos reducen la complejidad y la incertidumbre, a la vez que generan confianza y legitimidad. Para Luhmann, una decisión gubernamental es legítima sólo si podemos suponer que la gente la aceptará. Claramente, entonces, el concepto de legitimidad está relacionado, según el autor, con el de aceptabilidad. Este punto es importante porque esta concepción de la legitimidad implica que la aceptación incondicional de las decisiones vinculantes del sistema político está garantizada independientemente de las estructuras personales concretas de motivación (Shulman, 2023, pp. 25-26). La legitimidad está basada, más bien, en un clima social que *institucionaliza* el reconocimiento de las decisiones vinculantes y lo considera no como la consecuencia de una decisión personal, sino como la consecuencia de la *validez* de la decisión oficial, garantizada por el *procedimiento formal jurídico* (Shulman, 2023, p. 28).

De acuerdo con Luhmann, uno de los mecanismos de legitimidad por excelencia es el procedimiento que se relaciona con el sistema normativo. Sin embargo, esto no quiere decir que la legitimación se dé en el sistema del derecho, sino más bien que la positivación del derecho sirve como mecanismo de estabilización de las estructuras que derivan de las decisiones (Hernández, 2018, p. 28). En general, estos procedimientos legitimantes están conformados por las elecciones, los debates parlamentarios y el proceso jurídico. Estos procedimientos son, para Luhmann, el alma de la competencia política propiamente dicha y están regulados jurídicamente, es decir, son legitimados por el procedimiento formal jurídico (Hernández, 2018, p. 29).

Luhmann distingue tres tipos de procedimiento: (1) los orientados a las aportaciones, que se basan en la participación y representación de la población (como las elecciones y los referendos); (2) los procedimientos orientados a los resultados, que se centran en la eficacia y eficiencia de las decisiones (como el análisis coste-beneficio y la evaluación del rendimiento) y, por último, (3) los procedimientos orientados al rendimiento, que hacen hincapié en la equidad y la *racionalidad* de la toma de decisiones, como los procedimientos judiciales y administrativos (Santos et al., 2024, p. 150).

### **c. Algunos precedentes sobre democracia participativa y representativa.**

La Corte Constitucional (Sentencia C-150 de 2015) ha sostenido que la democracia participativa -como principio, finalidad y forma de gobierno (Sentencia T-540 de 1992) – es un elemento medular de la Constitución Política de Colombia de 1991: "*Todo ordenamiento realmente "democrático" supone siempre algún grado de participación. A pesar de ello, la expresión 'participativo' que utiliza el Constituyente de 1991, va más allá de los atributos generales que ostenta cualquier democracia y que se ponen de manifiesto en sus*

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

*modalidades de representación. Alude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador o administrador. Por ello entonces al concepto de democracia representativa se adiciona, entonces, el de democracia de control y decisión."*

De manera coherente, la misma Corte Constitucional (Sentencia C-379 de 2016) ha sostenido que la democracia participativa *"irradia la relación existencia entre el Estado y los ciudadanos"*. Además, es un principio (i) esencial del Estado Constitucional colombiano; (ii) transversal a todas las instancias regulativas de la Constitución, sean estas públicas o privadas; (iii) es universal porque *"compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad (...)"* y, especialmente, es (iv) expansivo porque: *"(...) su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción"*.

Adicionalmente, la Corte Constitucional (Sentencia C-089 de 1994) ha indicado: *"(...) Así pues, la democracia participativa como valor tiene un impacto en el diseño institucional del Estado colombiano, en tanto "se optó por un modelo que privilegia un poder decisorial ascendente, el cual parte de la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos (el pueblo es titular único de la soberanía) hasta llegar a la decisión política (del cual emana el poder público)"*.

En cuanto al entendimiento de la democracia representativa a la luz de la adopción de la democracia participativa como elemento medular de la Constitución, el órgano guardián de la Constitución ha indicado: *"3. Además, el modelo democrático participativo redimensiona las relaciones existentes entre el ciudadano y el Estado, al menos, en dos sentidos. El primero tiene que ver con la elección de sus representantes y el segundo con la participación activa en la toma de decisiones colectivas por medio de mecanismos de participación ciudadana // 3.1. En primer lugar, en una democracia participativa los representantes electos por el Pueblo tienen el deber de ser voceros de la voluntad popular y acatar el mandato imperativo de sus electores, a diferencia de lo que ocurre en una democracia representativa, en la que "los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores". De manera que el ciudadano conserva en todo momento sus derechos políticos para controlar a su representante, porque dicha elección no supone la transferencia de la soberanía popular, sino que lo inviste de legitimidad para actuar como un delegado del Pueblo (...)" // "3.2. En segundo lugar, en una democracia participativa los ciudadanos, además de elegir a sus representantes, tienen el derecho fundamental (Art. 40-2 C.P.) a participar activamente en la toma de decisiones colectivas sobre asuntos de interés nacional a través de los mecanismos de participación ciudadana. De manera que, "no todas las decisiones se dejan a los representantes elegidos democráticamente, sino que algunas pueden ser adoptadas, complementadas o modificadas directamente por el pueblo o con su intervención, a través*

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

*de figuras como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular y el cabildo abierto. Y, además, que las decisiones que adopten dichos representantes pueden ser controladas a través de la revocatoria del mandato".*

## II. Marco constitucional y estatutario de la consulta popular.

El Preámbulo y el artículo 3º de la Constitución Política reconocen que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo de Colombia, de quien emana el poder público.

El artículo 1º de la Constitución Política consagra el principio democrático, elemento estructural del Estado colombiano.

El artículo 2º de la Constitución Política señala que uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, administrativa y cultural de la Nación.

El artículo 29 de la Constitución Política advierte que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales.

El artículo 40 de la Constitución Política, en su numeral 2º, dispone que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y que para hacer efectivo ese derecho puede tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

El artículo 103 de la Constitución Política establece que la consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual el pueblo ejerce su soberanía.

El artículo 104 de la Constitución Política determina que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo sobre decisiones de trascendencia nacional, en fecha que no concorra con otra elección, cuya decisión será obligatoria.

Los artículos 188 y 192 de la Constitución Política consagran como deber del Presidente de la República actuar en el marco de la Constitución y la ley.

El artículo 151 de la Constitución Política dispone que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas, a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Al respecto, en sentencia C-052 de 2015 la Corte Constitucional precisó que, *"las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad lato sensu"*.

La Ley 5ª de 1992, norma orgánica *"por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes"*, es un parámetro específico para controlar la constitucionalidad en el proceso de formación de la voluntad democrática (Corte Constitucional, Sentencia C-340 de 2024). No se circunscribe únicamente al proceso de aprobación de leyes, sino que comprende otras decisiones, como la decisión del Senado de

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

emitir un concepto favorable o desfavorable para adelantar consultas populares del nivel nacional.

El artículo 5º de la Ley 5ª de 1992 señala que: *"En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política: 1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno. 2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales"*.

El artículo 50 de la Ley Estatutaria 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, prohíbe realizar consultas populares sobre temas que impliquen modificación de la Constitución Política.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo del artículo 9º de la misma ley, corresponde al Senado de la República pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria a consultas populares nacionales.

### **III. Solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre una convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional.**

De conformidad con el marco normativo referido y sus normas concordantes, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, solicitó formalmente al Senado de la República emitir concepto favorable para llevar a cabo una consulta popular nacional, cuyas preguntas fueron remitidas en el anexo correspondiente. La solicitud fue radicada el primero (1º) de mayo de 2025, publicada en la Gaceta del Congreso 604 del 2 de mayo de 2025.

Las preguntas (12 en total) están encaminadas a la recuperación de los derechos laborales y se encuentran estrechamente relacionadas con la Ley 2294 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026). Reflejan un espíritu de transformación laboral impulsado desde el Gobierno Nacional, en la medida en que se refieren a la recuperación de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, así como la promoción de su bienestar y, en particular, de aquellos segmentos más vulnerables de la clase trabajadora: trabajadoras domésticas, madres comunitarias, campesinos, personas en situación de discapacidad, jóvenes, aprendices, trabajadores informales o digitales.

En la solicitud se recordó que la consulta popular, *"además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que 'permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones'."* (Corte Constitucional, sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015).

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, explicó al Senado, a través de su Presidente, que la consulta popular resultaba imperiosa *"ante la necesidad de acudir a todos los mecanismos institucionales democráticos disponibles en nuestro sistema constitucional para asegurar que se dé cumplimiento al mandato popular expresado mediante la elección presidencial ocurrida en junio de 2022, en la que el voto programático de los y las colombianos optaron por una propuesta de gobierno que tuvo como uno de sus principales consignas la recuperación de los derechos laborales del pueblo colombiano"*.

#### **IV. Decisión del Senado y su manifiesta inconstitucionalidad.**

En sesión realizada el 14 de mayo de 2025, con un resultado de 47 votos por el SÍ y 49 votos por el NO, el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional.

Sin embargo, el Senado de la República adoptó su decisión mediante un procedimiento que infringió abiertamente, no solo las reglas previstas en la Ley 5ª de 1992 -norma orgánica, parte del bloque y parámetro de control constitucional-, sino también los valores, principios y reglas que emanan directamente de la Constitución Política. Es una determinación muy grave que, rodeada de irregularidades sustantivas del proceso parlamentario, pretende impedir el pronunciamiento de la ciudadanía sobre un asunto de interés nacional.

Las violaciones al reglamento y a la Constitución son las siguientes:

##### **a. No se dio lectura de proposición alguna previa a la votación, como lo exigen los artículos 47, 113, 114 y 125 de la Ley 5ª de 1992.**

El artículo 47.3 de la Ley 5ª de 1992 establece que es una obligación del Secretario General de cada cámara: *"Dar lectura a los proyectos, proposiciones y demás documentos y mensajes que deban ser leídos en sesión plenaria"*.

El artículo 114.1 de la Ley 5ª de 1992 define qué es una proposición principal: *"Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras."*

El artículo 125 de la Ley 5ª de 1992 establece que, concluido el debate, el Secretario General debe dar una nueva lectura a la proposición que haya de votarse: *"[c]errada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse"*.

En el caso de la consulta popular, la solicitud de concepto favorable correspondía a una proposición principal por tratarse de la iniciativa que se presentaba a consideración y decisión de la Plenaria del Senado. No obstante, en la sesión del 14 de mayo de 2025, una vez anunciado el punto del orden del día relativo a la consulta popular de carácter nacional, inmediatamente después el presidente de la corporación ordenó al secretario del Senado la apertura de la votación (3:57:30 p.m.) e indicó expresamente que en la sesión anterior se había surtido la discusión del punto del orden del día en comento, por lo que las intervenciones solo podrían realizarse al finalizar la votación. Nunca se dio lectura previa de la proposición que habría de votarse.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

---

La visible premura con que se dio lectura al punto del orden del día para abrir paso a la votación conllevó a que se omitiera la lectura de la proposición sometida al criterio de los congresistas, lo que impidió, tanto a los senadores de la República como a los ciudadanos que acompañaban el trámite parlamentario, conocer el sentido preciso en que fue presentada la proposición antes de su votación, según lo ordena la norma orgánica citada. Así lo reconoció y certificó el propio Secretario General del Senado de la República, quien además sostuvo que no se trataba de una proposición.

La falta de lectura acerca de lo que se iba a votar vulneró los principios constitucionales de debido proceso, legalidad y publicidad, conforme lo establecido en los artículos 29, 151 y 209 de la Constitución Política, así como los artículos 1, 47 y 125 de la Ley 5ª de 1992.

La solicitud de concepto favorable elevada por el Gobierno nacional necesariamente debía surtir su trámite con las mismas exigencias aplicables a las proposiciones. Solo de esta manera se podía garantizar el debido proceso en la votación según las expresas exigencias de la ley orgánica. Prescindir de la lectura comprometía al mismo tiempo el principio de publicidad ante la falta de claridad y certeza. No es viable afirmar que, la lectura de proposiciones sólo es obligatoria ante proyectos de ley. También era exigible antes de votar la consulta, en virtud del debido proceso parlamentario, que comprende la publicidad.

Este punto no sólo es relevante desde la perspectiva interna: el derecho de los senadores a escuchar, pensar, debatir y votar; también lo es desde la perspectiva externa: el derecho de la ciudadanía representada en esta corporación a saber, escuchar, escrutar y controlar políticamente las decisiones de sus representantes.

La situación ocurrida en el Senado desconoció las previsiones normativas orgánicas y constitucionales al hacerse caso omiso de la sujeción a la ley como garantía del debido proceso, además de soslayar la publicidad que aseguraba la lectura previa a la votación: *"Sin esta lectura no es posible considerar conocido el texto sometido a consideración, conocimiento que se erige en el presupuesto lógico necesario para la existencia del debate, pues como quedó dicho, el desconocimiento del texto a aprobar equivale a la carencia de objeto de discusión o debate. Faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida, pues como lo ha hecho ver la jurisprudencia de esta Corporación [...] la votación de un texto por parte del Congreso no es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías"*. (Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2001).

Una decisión parlamentaria solo puede considerarse ajustada al procedimiento si se adopta sobre una proposición claramente identificada, leída y puesta en conocimiento de todos los congresistas. La lectura final de la proposición constituye una etapa sustancial del procedimiento, en tanto garantiza que el voto se emita sobre un objeto preciso, previamente debatido y conocido. Su omisión transgrede lo dispuesto por los artículos 47 y 125 de la Ley 5ª de 1992, que ordenan expresamente la lectura de la proposición que haya de votarse una vez finalice la discusión. Al prescindirse esta etapa del procedimiento en la sesión del 14 de mayo de 2025 se incumplió una condición mínima para la formación válida de la decisión.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

La falta de lectura no puede considerarse una formalidad menor. Al contrario, compromete la transparencia del trámite y con ello los principios de legalidad, publicidad y debido proceso, defecto procedimental que altera gravemente una etapa estructural del trámite parlamentario.

Este requisito no puede desvincularse de la exigencia constitucional de deliberación previa al voto, que es inherente a la función representativa del Congreso. La Corte Constitucional ha subrayado que las decisiones del Congreso deben formarse a partir de un proceso público de deliberación que permita a los parlamentarios intervenir con pleno conocimiento del objeto sometido a votación. Según lo ha expresado, "[l]a oportunidad de debate y la discusión (...) se convierten en uno de los presupuestos del juego democrático que posibilita la conformación de la opinión pública en el seno del Congreso." (Sentencia C-112 de 2019).

Como puede evidenciarse en el material filmico que da cuenta del desarrollo de la sesión, desde la apertura del registro de votación, y hasta la orden de cierre del mismo (que se produjo a las 4:00:17 p.m.), se presentaron desórdenes que muestran la confusión generada por la falta de lectura de la proposición. Varios senadores se dirigieron a la Mesa Directiva para plantear cuestiones de orden sobre la manera como se desarrollaba la votación, lo que demuestra su inquietud y preocupación al respecto. Sin embargo, en lugar de que el Presidente del Senado procediera a interrumpirla, se apresuró a darla por terminada.

La inusitada celeridad que se imprimió al punto del orden del día relativo a la consulta popular también llevó a la Mesa Directiva a cercenar el debido proceso a esos congresistas. Tal proceder vulneró su derecho a ser escuchados sobre el particular y a que, para ello, se interrumpiera la votación y continuarla una vez satisfecha la garantía contemplada en el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992: "[a]nunciada por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando".

El caos y la confusión que generó el apresurado llamado a la votación sin que previamente se hubiera dado lectura de la proposición que se ponía a consideración de la Plenaria muestra la trascendencia de este requisito y la entidad del vicio que se ha reseñado.

**b. Se cerró la votación de manera arbitraria e irrazonable, impidiendo la participación de senadores que estaban arribando al recinto a votar.**

**(i) Razonabilidad y Racionalidad en el Discurso Jurídico.**

Tal como señala Alexy (2009), para poder aclarar en qué consiste la razonabilidad de la ley, es necesario primero esclarecer qué significa "razonabilidad" en general. Claramente, la expresión "razonabilidad" guarda una relación indeterminada con la noción de racionalidad. En ocasiones, se considera que la razonabilidad y racionalidad (ser razonable y ser racional) son aproximadamente lo mismo, mientras que otras veces se estima que se trata de conceptos diferentes e incluso fundamentalmente distintos (Alexy, 2009, p. 5). Autores como G. H. von Wright, por ejemplo, resaltan la diferencia. Como explica Alexy, según von Wright, la racionalidad es un tipo de razonamiento y discernimiento orientado a metas (*goal-oriented*), mientras que la razonabilidad sería un razonamiento orientado a valores (*value-*

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

*oriented*) (Alexy, 2009, p. 5). De acuerdo con esta concepción, la racionalidad se caracteriza por estar orientada a fines, es decir, se trata de una racionalidad intencional, enfocada en los propósitos. En contraste con la razonabilidad, la racionalidad "tiene que ver, principalmente, con la corrección formal del razonamiento, la eficacia de los medios para alcanzar un fin, la confirmación y comprobación de las creencias" (von Wright, citado en Alexy, 2009, p. 5). Así pues, la racionalidad comprendería tres elementos: lógica, razonamiento instrumental (medios y fines) y, por último, asuntos relativos a la verdad empírica y la fiabilidad; mientras que la razonabilidad tendría que ver con la manera correcta de vivir, con lo que se considera bueno o malo para el ser humano. En otras palabras: la racionalidad, según esta caracterización, tendría que ver con la eficiencia, mientras que la razonabilidad estaría relacionada con lo correcto y el bien (Alexy, 2009, p. 6).

Otra aproximación que destaca la diferencia entre lo racional y lo razonable es la de John Rawls, quien vincula esta distinción con la diferencia kantiana entre imperativos hipotéticos y categóricos (Alexy, 2009, p. 6). A la luz de su referencia al pensamiento de Kant, es claro que, para Rawls, el elemento decisivo de la razonabilidad es su naturaleza moral: "los agentes meramente racionales carecen de sentido de la justicia" (Alexy, 2009, p. 6). A pesar de las diferencias entre los planteamientos de von Wright y Rawls acerca de lo racional y lo razonable, Alexy destaca que, para ambos autores, la distinción esencial radica en que lo razonable implica elementos morales, mientras que lo racional no. Ahora, al margen de esta distinción, puede reconocerse que la racionalidad y la razonabilidad están vinculadas, pues, como diría von Wright: "lo razonable, por supuesto, también es racional, pero lo 'meramente racional' no siempre es razonable" (von Wright, citado en Alexy, 2009, p. 6). Según este tipo de interpretación inclusiva, la razonabilidad abarca la racionalidad y, en esa medida, se trata de una noción más comprehensiva y completa.

Sin embargo, Alexy adopta, a grandes rasgos, una interpretación alternativa, aunque no propiamente incompatible, del concepto de racionalidad. Según su propia concepción, la razonabilidad y la racionalidad son más o menos equivalentes. Esta interpretación es la que suele acogerse cuando se añade el adjetivo "práctica" a "racionalidad", ya que, como explica Alexy, la racionalidad práctica se refiere a los criterios que la razón práctica debe aplicar para determinar si un juicio práctico (relativo a los actos) es correcto (2009, p. 5). En este sentido, cuando se habla de racionalidad práctica, se hace referencia también a todo aquello que la razonabilidad comprende. En todo caso, la diferencia entre la concepción amplia de racionalidad y la racionalidad práctica es que esta última noción dirige la atención de un modo más claro a ciertos aspectos relativos a una forma especial de argumento: la ponderación (Alexy, 2009, p. 6).

El concepto de razonabilidad, según Alexy, se utiliza para la valoración o evaluación de acciones, decisiones, personas, reglas, instituciones, argumentos y juicios. En esta medida, se trata de un concepto normativo que ejerce una función similar al concepto de la verdad y sirve como una idea regulativa (2009, p. 7). Con respecto al contenido propiamente dicho del concepto de razonabilidad, Alexy propone diversos criterios: en primer lugar, está el criterio de la racionalidad instrumental o técnica, es decir, los requisitos de consistencia lógica, fiabilidad o verdad empírica y eficiencia (racionalidad medios/fines). En segundo lugar, estarían los requisitos que conciernen a la coherencia; en tercer lugar, los relativos a

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

la interpretación y la crítica de intereses. Y, por último, estarían los requisitos que dan expresión a la idea de generalización e imparcialidad (Alexy, 2009, pp. 7-8).

Antes que dilucidar estos requisitos, Alexy se concentra en la estructura formal que, según él, aclara de un modo más directo que cualquier otro criterio la idea de razonabilidad y representa la esencia de la razonabilidad, a saber: la estructura de la *ponderación* (Alexy, 2009, p. 8). El vínculo entre razonabilidad y ponderación consiste, justamente, en que recurrimos al requisito de razonabilidad cuando existe una pluralidad de factores o una pluralidad de valores que requieren evaluación con respecto a su pertinencia a la luz de una preocupación específica. Esta "pluralidad de factores" o "pluralidad de valores" consiste en al menos dos razones (argumentos) en competencia, los cuales representan respuestas incompatibles a un problema práctico (Alexy, 2009, p. 8). La idea de razonabilidad requiere, entonces, tener en cuenta *todas* las razones que puedan ser pertinentes y, además, establecer un equilibrio o balance, en función de su peso o importancia relativa en un contexto dado y, por eso, la ponderación es, para Alexy, la estructura formal de la razonabilidad (Alexy 2009, p. 8).

Cabe aclarar que, cuando se aplica al ámbito del derecho, la razonabilidad de la asignación de ponderaciones está procedimentalizada, pues, según Alexy, "tanto el discurso moral como el jurídico son procedimientos definidos por un conjunto de reglas y formas de argumentación racional" (2009, p. 11). Además, la deliberación sobre el peso relativo de los intereses no debe tener lugar sin dar voz a los afectados, ya que excluir a algunos interesados o afectados implica no considerar *todas* las razones, y no considerar todas las razones equivale a ser irrazonable (Alexy, 2009, p. 11). Así pues, un componente esencial del concepto de razonabilidad es la imparcialidad, especialmente cuando la razonabilidad se invoca como criterio de valoración aplicado a una decisión que concierne intereses en pugna. En palabras de Alexy: "*cualquiera que haga una declaración normativa que presuponga una regla con ciertas consecuencias para la satisfacción de los intereses de otras personas debe ser capaz de aceptar estas consecuencias incluso en la situación hipotética en la que él o ella se encuentre en la posición de esas personas*" (2009, p. 12).

Debido a lo anterior, cuando se trata de cuestiones de coordinación y cooperación social, es necesario apelar, según Alexy, a criterios legales, esto es, a la "institucionalización de la razón" (Alexy, 2009, p. 13). Esta acentuación de la razonabilidad mediante una conexión entre la razón y la forma de la ley tiene, para Alexy, una estructura dialéctica: "la razón necesita del derecho para ser real, y el derecho necesita de la razón para ser legítimo" (2009, p. 13). Esta fusión e interdependencia de lo real y lo ideal es, de acuerdo con el autor, la esencia de la idea de la razonabilidad del derecho y se manifiesta en dos dimensiones del derecho: una procesal y otra sustantiva (Alexy, 2009, p. 13).

El requisito de razonabilidad procedimental, tal como fue elaborado por Neil MacCormick, consiste en la exigencia de procedimientos adecuados y la garantía de la calidad discursiva y *deliberativa* de la búsqueda de la decisión o respuesta final (Alexy, 2009, p. 14). Parte de la idea de Alexy es que optimizar la calidad discursiva de los procedimientos jurídicos

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

institucionalizados requiere imparcialidad, pero también garantías en la participación de los implicados, interesados o afectados<sup>2</sup>.

**(ii) Violación a la Razonabilidad Constitucional.**

Una votación en el Congreso sólo puede considerarse válida si permite hacerlo a todos sus integrantes. No obstante, en la sesión del 14 de mayo de 2025 el Presidente del Senado cerró la votación de manera arbitraria e irrazonable, de manera que algunos senadores fueron excluidos sin justificación alguna pese a haber sido registrados como presentes, lo que conllevó una alteración sustancial en el procedimiento que terminó por falsear la voluntad de la plenaria y con ello viciar de manifiesta inconstitucionalidad la decisión adoptada.

El artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 faculta al presidente de la corporación a determinar los tiempos de votación si se emplean medios electrónicos: *"Cuando se utilicen medios electrónicos en las votaciones, será el presidente de la Corporación o Comisión quien determine los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado sin exceder los treinta (30) minutos por votación"*.

Sin embargo, esta facultad no puede interpretarse ni ejercerse de manera arbitraria. Debe ajustarse a los principios constitucionales de razonabilidad, legalidad y debido proceso, en tanto el voto parlamentario es una manifestación directa del principio de representación política y una expresión de la voluntad soberana del pueblo.

En esta oportunidad, con extrema celeridad y sin motivación alguna, se dio el cierre a solo 2 minutos y 54 segundos de la apertura de la votación, en franco detrimento de los principios de mayoría y de transparencia, según lo previsto en los artículos 2, 123 y 130 de la Ley 5ª de 1992. Esta actuación arbitraria también violó, de manera específica, el principio constitucional de razonabilidad que rige la actuación de todos los servidores públicos; y con ello comprometió en grado sumo el principio democrático.

No puede perderse de vista que una de las expresiones más importantes de la soberanía popular son las deliberaciones y decisiones sometidas a *"reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea un producto de una discusión pública,"* como lo anotó la Corte Constitucional en la sentencia C-816 de 2004. La citada providencia agregó que *"El proceso legislativo no debe ser entonces únicamente un sistema de agregación de preferencias o que simplemente legitima acuerdos privados o negociaciones ocultas sino que debe constituirse en una deliberación pública, en la cual los representantes de los ciudadanos, sin olvidar los intereses de los votantes que los eligieron, sin embargo discuten públicamente y ofrecen razones sobre cuál es la mejor decisión que puede adoptarse en un determinado punto."* La exclusión ilegal de cualquier miembro del

<sup>2</sup> Al respecto, consultar la siguiente literatura: Alexy, R. (2009). The Reasonableness of Law. En G. Bongiovanni, G. Sartor y C. Valentini (Eds.), *Reasonableness and Law* (pp. 5-15).

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Senado impide su participación en el debate, y por supuesto su votación, lo que cercena su derecho como legislador y el derecho de los ciudadanos a ser debidamente representados.

La deliberación pública y los procedimientos en el Senado no son rituales vacíos: *"tienen un sentido profundo ya que ell[os] permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible [...] Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. [...] Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios"*.

Impedir la participación de un senador es convertir la votación en un ritual vacío y excluyente, en contra de la misma naturaleza de la institución legislativa y de su función, como ocurrió en la sesión del 14 de mayo. En este caso, el cierre intempestivo de la votación impidió la manifestación de congresistas que se encontraban en el recinto o que estaban ingresando para ejercer su derecho-deber al voto. Esta circunstancia quebranta lo dispuesto en los artículos 2, 123 y 130 de la Ley 5ª de 1992, al desconocer la formación de mayorías reales como base de la decisión parlamentaria y al afectar la transparencia del procedimiento. Igualmente, pasa por alto que el proceso parlamentario debe constituirse en una deliberación pública en la cual los representantes de los ciudadanos, *"discuten públicamente y ofrecen razones sobre cuál es la mejor decisión que puede adoptarse en un determinado punto."* (Sentencia C-816 de 2004).

En el soporte documental puede apreciarse que, además de impedir las intervenciones de los congresistas, omitir la lectura de la proposición que se sometería a consideración de los senadores, dar una abrupta apertura al registro de votación y no atender las cuestiones de orden formuladas a los integrantes de la Mesa Directiva, el presidente del Senado de la República procedió a dar por concluida la votación en menos de tres minutos, lo que impidió a los senadores que se hicieron presentes en el llamado a lista de la sesión y que intentaban participar de ella, expresar su voto con las debidas garantías.

Resulta diciente lo ocurrido a la senadora Martha Peralta Epiyú, quien se había retirado del recinto en atención al trámite de un impedimento presentado sobre un punto del orden del día tramitado con antelación, quien no tuvo oportunidad de conocer el momento en que se dio inicio a la votación sobre la consulta popular, lo que le impidió hacerse presente para participar y la llevó incluso a interponer una acción de tutela.

El desarrollo de la votación dejó ver que los votos emitidos por el sí y por el no crecían en proporciones similares, al punto que cerca de 25 segundos antes del cierre de la votación (3:59:51 p.m.) la opción afirmativa superaba a la negativa por un voto (45 por el SÍ, 44 por el NO), conforme puede apreciarse en el sistema virtual de cómputo de sufragios visible en el video de la sesión. De modo tal que la decisión del presidente del Senado de dar por concluido el término para votar ocurrió justamente en el momento en que los votos negativos superaron a los afirmativos (4:00:05 p.m.).

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Esta actuación vulnera de manera directa el principio democrático (art. 1 C.P.), que impone al Congreso el deber de adoptar sus decisiones a través de procedimientos deliberativos, abiertos y respetuosos de las garantías representativas. También transgrede el principio de razonabilidad en el ejercicio de la función pública (art. 6 C.P.), al no existir causa objetiva que justificara, con base en la ley, la premura con la que se cerró la votación; y compromete el debido proceso legislativo (art. 29 C.P.) al cercenar de forma arbitraria el derecho - deber de participación de los congresistas.

El principio de razonabilidad ha sido entendido como un elemento inescindiblemente ligado al debido proceso sustantivo (art. 29 superior) y a la igualdad (art. 13 ibidem). En efecto, el debido proceso constitucional "*aboga por la protección de las garantías esenciales o básicas de cualquier proceso*" (Sentencia SU-573 de 2019). Los componentes de la razonabilidad han edificado juicios para controlar los límites a los diferentes poderes, lo que puede constatarse tanto en el ejercicio de control concreto de constitucionalidad, como en control abstracto, convirtiéndose así en un método de interpretación de normas y de control de actos de autoridad. En diversos desarrollos se acompaña del principio de proporcionalidad, lo que se explica por el origen anglosajón y europeo de los desarrollos que ha hecho la Corte Constitucional colombiana.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que se trata de un límite a la libertad de configuración del legislador en diversas materias, tales como el derecho penal (sentencia C-021-13) o para el establecimiento de intangibles del derecho a la intimidad (C-406-22). En su faceta de límite a las autoridades administrativas, es posible ver ejemplos de la obligatoriedad de este principio en la línea jurisprudencial sobre las visitas íntimas para personas privadas de libertad (sentencia T-385 de 2024) cuando la Corte Constitucional dijo que "*Los criterios de razonabilidad y proporcionalidad permiten entonces determinar cuándo se desconocen los derechos fundamentales [...] sirven como parámetros de la administración y el poder judicial para determinar si se trata de un acto amparado constitucionalmente o de una medida arbitraria*".

En el mismo sentido se pronunció con respecto a los convenios interinstitucionales de organismos de inteligencia que soliciten cooperación de entidades públicas para el cumplimiento de sus fines, pues el deber de cooperación debe ejecutarse bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad (sentencia T-294-23). Estos deberes constitucionales aplican en toda ocasión, incluso cuando se trata del ejercicio de facultades discrecionales, como la de traslado de personas privadas de la libertad por parte del INPEC, casos en los cuales se exige también motivación (T-472 de 2023). En ese orden de ideas, cuando una autoridad deba tomar decisiones "*no puede sobrepasar la razonabilidad, la proporcionalidad, el buen servicio de la administración y los derechos fundamentales*". De lo contrario se estaría en presencia de un acto inconstitucional. La misma regla jurisprudencial se ha aplicado a multas en trámites administrativos (sentencia T-986A de 2012), en trámites desplegados por autoridades judiciales o administrativas que ejerzan como tales (T-364 de 2020) o en relaciones laborales y contractuales privadas (T-054 de 2018).

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

En todos los casos la Corte ha aceptado que la garantía constitucional del debido proceso exige la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo cual también conlleva la obligación de fijar criterios de actuación objetivos que no impliquen discriminación o preferencias carentes de justificación, lo cual muestra la relación con la igualdad de trato.

En suma, los principios de razonabilidad y proporcionalidad son criterios para el establecimiento de límites para controlar acciones de privados o de autoridades del Estado, sean estas administrativas o judiciales, tanto en casos generales como concretos y, si se constata una actuación arbitraria, contraria a estos principios, se presentaría una actuación inconstitucional. En el caso de las autoridades estatales, cabe anotar su deber cualificado en cuanto a la garantía del goce efectivo de los derechos de todas las personas. Por lo tanto, los principios de razonabilidad y proporcionalidad son instrumentos para establecer si una decisión vulnera garantías constitucionales y, en esa medida, son parámetros de control de parte de los ciudadanos, como poder constituyente, respecto de los poderes constituidos.

En este razonamiento no puede perderse de vista que la soberanía popular se expresa a través de decisiones sometidas a reglas procedimentales que aseguren la voluntad democrática del Congreso, en condiciones de debate real y de respeto a la pluralidad. Desconocer estas reglas, como ocurrió al cerrar la votación de forma irrazonable y desproporcionada, no solo priva de legitimidad a la decisión adoptada, sino que desnaturaliza el procedimiento y con ello vicia de manera grave la decisión adoptada.

**c. Alteración del voto una vez cerrado el proceso de votación.**

Luego de cerrada de manera abrupta e irregular la votación, se modificó el sentido de uno de los votos emitidos, el del Senador Edgar de Jesús Díaz Contreras. De esta forma, se alteraron las mayorías, obtenidas en contra de las prohibiciones que derivan de los artículos 127 y 133 de la Ley 5ª de 1992, que impiden explicar el voto y emitir el sufragio en más de un sentido. Se actuó también en desmedro de los principios constitucionales democrático, de legalidad y de debido proceso, contemplados en los artículos 1, 6 y 29 superiores, en tanto la modificación del voto desnaturaliza el sentido auténtico de la decisión colectiva adoptada por el órgano parlamentario.

Según se indica en el artículo 123.1 de la Ley 5 de 1992, el congresista que participa en una votación tiene derecho a emitir un único voto, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 del mismo texto, no puede ser objeto de explicación. Así, una vez se cierra la votación, el voto emitido adquiere un carácter definitivo que no puede ser inobservado posteriormente para corregir o modificar el sentido en el que fue inicialmente dado pues ello contraría el principio de preclusividad que cobija las actuaciones de toda autoridad estatal.

Los principios de legalidad y preclusividad exigen que, una vez cerrado el proceso de votación, los sufragios emitidos sean definitivos, inviolables e inmodificables. Cualquier alteración posterior no solo afecta la autenticidad del resultado, sino que pone en entredicho la integridad del procedimiento.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

En el presente caso, tras haberse cerrado el registro de votación (4:00:17 p.m.), el secretario de la corporación procedió a anunciar el resultado indicando que se tomaría en cuenta "el voto del senador Edgar Díaz por el SÍ" (4:00:22 p.m.). No obstante, unos segundos después permitió la modificación del sentido del voto, indicando que éste fue emitido en sentido negativo.

Además de haberse desconocido los principios antes referidos vale decir que el secretario del Senado no tenía competencia legal para modificar el sentido de un voto después del cierre del registro de votación. Tal atribución no está prevista en el artículo 47 de la Ley 5ª de 1992.

Como lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2022, en reiteración de las sentencias C-226 de 2002 y C-624 de 2013, *"del principio democrático emanan otras disposiciones de la misma naturaleza jurídica, dentro de las que se encuentra el principio de legalidad. Este, intrínsecamente relacionado con el principio de separación de poderes (Cfr. Sentencia C-710 de 2001), supone la sujeción del ejercicio del poder a la ley en sentido amplio, esto es, a la Constitución Política, como norma superior del ordenamiento jurídico, y a las demás disposiciones que se integran a los distintos niveles del orden legal."*

Desconocer la previsión normativa acerca de la inmodificabilidad del sufragio a través de una intervención posterior a la clausura del proceso de votación desconoce no sólo los principios de legalidad y preclusividad, el debido proceso y la democracia participativa, sino que lesiona gravemente el principio de transparencia.

La votación final se declaró con un resultado de 47 votos por el SÍ y 49 votos por el NO. Sin embargo, de haberse respetado el voto del Senador Edgar Díaz el resultado hubiera sido al menos un empate, con 48 sufragios por cada opción, resultado que, conforme lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley 5ª de 1992, hacía obligatoria una segunda votación.

**d. Discrepancia entre el número de senadores presentes y los votos efectivamente emitidos.**

Durante la votación del 14 de mayo de 2025 el número de votos emitidos no coincidió con el número de senadores presentes en el recinto al momento de la votación. Tal situación va en contravía de lo dispuesto en el artículo 123.4 de la Ley 5 de 1992, que ordena anular y repetir la elección en estos casos. Ello generó una grave afectación de los principios constitucionales de legalidad, debido proceso y transparencia, consagrados en los artículos 6, 29, 209 de la Constitución.

La transparencia y validez de una votación parlamentaria depende de que exista correspondencia exacta entre el número de congresistas presentes y los sufragios emitidos. Esta relación garantiza que las decisiones reflejan una voluntad colectiva real, emitida con pluralidad, bajo reglas conocidas y verificables.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

En la sesión del 14 de mayo de 2025 se constató una discordancia entre los 97 senadores registrados y los 96 votos contabilizados, sin justificación visible ni explicación institucional clara.

Este desfase compromete la certeza del procedimiento y viola lo dispuesto por el artículo 123.4 de la Ley 5 de 1992, que ordena anular y repetir la votación cuando no hay coincidencia entre asistencia y sufragios. La falta de correspondencia da cuenta de una alteración de la regla de mayorías y del quórum decisorio, pilares estructurales del trámite legislativo.

La Corte Constitucional ha calificado como insubsanables aquellos vicios que impiden constatar el cumplimiento de las condiciones esenciales para la formación de la voluntad parlamentaria, entre ellos, *"la coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto al momento de la votación (...)"* (art. 123-4 de la Ley 5ª de 1992). Sobre el particular, ha señalado que *"la imposibilidad de verificar el cumplimiento del quórum decisorio y de la regla de mayorías en el momento preciso de llevarse a cabo la votación en segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, tiene el carácter de insubsanable"* (Sentencia C-337 de 2015).

La discrepancia entre el número de congresistas registrados y los votos emitidos no es un defecto menor sino una anomalía que impide verificar la idónea formación de la voluntad parlamentaria. Tal como lo reconoció la Corte Constitucional, la ausencia de correspondencia entre presencia y sufragio no solo altera la regla de mayorías, sino que hace imposible establecer si existió decisión válida (Sentencia C-337 de 2015).

Según se establece en el artículo 123.4 de la Ley 5 de 1992, *"[e]l número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición"*. Conforme puede apreciarse en el sistema digital utilizado para el cómputo de la votación, al cierre de la misma se registró la presencia de 97 senadores; no obstante, se registraron 96 votos en total.

Ante tal situación, con posterioridad al cierre del registro de votación (4:02:43 p.m.), una de las senadoras presentes en el recinto solicitó se ordenara una nueva votación, petición que, una vez más, fue omitida por la Mesa Directiva del Senado de la República.

Esta anomalía no es subsanable pues afecta una etapa estructural del procedimiento. En tal sentido, lo ocurrido en la sesión del 14 de mayo constituye un vicio estructural del trámite.

**e. Omisión en el trámite de la apelación presentada contra el cierre de la votación.**

El Presidente del Senado se negó a dar trámite inmediato a la apelación presentada por la Senadora María José Pizarro contra la decisión de cerrar la votación, como puede constatarse con lo ocurrido entre las 4:02:44 pm y las 04:06:14 pm. Tal actuación desconoce lo previsto en los artículos 2.2 y 44 de la Ley 5ª de 1992, y vulnera los principios de legalidad y debido proceso consagrados en los artículos 6 y 29 de la Constitución Política.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Una garantía esencial del procedimiento parlamentario consiste en permitir que los congresistas puedan apelar las decisiones de la mesa directiva cuando consideren que estas vulneran el reglamento o los principios constitucionales. Esta prerrogativa, reconocida en los artículos 2.2 y 44 de la Ley 5 de 1992, es una herramienta para preservar la legalidad del trámite y asegurar la corrección inmediata de actuaciones irregulares.

En la sesión del 14 de mayo de 2025 la senadora María José Pizarro presentó una apelación verbal que no fue tramitada por el presidente del Senado. Esta omisión impidió que se revisara, en tiempo real, la validez del procedimiento seguido y que se adoptaran medidas correctivas frente a las irregularidades denunciadas en el desarrollo de la sesión. Esta conducta compromete los principios de legalidad (art. 6 C.P.) y debido proceso (art. 29 C.P.), en tanto desconoce de un medio legítimo de impugnación y lesiona el principio democrático que rige la actividad del Congreso.

La Corte Constitucional ha subrayado que el respeto de las reglas del procedimiento parlamentario cumple una función sustancial dentro del constitucionalismo democrático, en tanto permite una formación de la voluntad general a través de procesos públicos, imparciales y respetuosos de los derechos de las minorías. Como lo ha indicado, *"la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tiene un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías"* (Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004).

Asimismo, ha enfatizado que *"en un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República"* (Corte Constitucional, sentencia C-816 de 2004).

Las circunstancias acaecidas durante el corto tiempo que duró el trámite de ese punto del orden del día imponían a la Mesa Directiva la obligación de tramitar de manera inmediata el recurso de alzada, puesto que era el único mecanismo para salvaguardar la confiabilidad de la decisión congresual frente a la larga lista de irregularidades advertidas.

En el caso concreto, el recurso fue oportunamente interpuesto y reiterado, pero nunca fue resuelto de manera válida, pues no se cumplió con el deber básico de notificar a la congresista impugnante de la decisión adoptada. Además, al cerrar la votación sin permitir la deliberación o trámite del recurso, se impidió que se activaran los mecanismos internos del Congreso para la discusión y eventual corrección de la actuación, afectando abierta y directamente el derecho de la senadora a ejercer su función representativa y de control político dentro del proceso legislativo.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Se constata entonces que la negativa del presidente del Senado a tramitar la apelación presentada por una senadora sobre hechos ocurridos durante la misma sesión no solo impidió ejercer un mecanismo interno de control previsto en la Ley 5ª de 1992, sino que afectó principios esenciales del proceso democrático.

**f. Conclusión: manifiesta inconstitucionalidad de la decisión del Senado.**

Los defectos ocurridos y advertidos no son irregularidades formales aisladas o de simple trámite sino graves yerros insubsanables que afectaron de manera sustancial el proceso de formación de la voluntad del Senado para decidir sobre la convocatoria a la consulta popular nacional. Con ello, en la sesión del Senado de la República del 14 de mayo de 2025 se incurrió en graves defectos que comportan un manifiesto desconocimiento de las garantías fundamentales de los congresistas y de los ciudadanos a quienes representan.

De un lado, se desconocieron las reglas previstas en los artículos 1, 2, 5, 44, 47, 113, 123, 124.3, 125, 130 y 133 de la Ley 5 de 1992, parámetro de constitucionalidad en el proceso de formación de la voluntad congresual.

De otro, se violaron valores, principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta Política, cuya efectividad debe garantizar el Estado. En particular, la actuación del Senado vulneró las siguientes normas constitucionales: el principio de soberanía popular (preámbulo y artículo 3), el principio democrático (artículos 1 y 40), los principios de legalidad y seguridad jurídica (arts. 6, 123 y 151), el debido proceso (art. 29), los principios de publicidad y transparencia (art. 209), el mandato de respeto a las mayorías (art. 146) y el deber de actuar consultando la justicia y el bien común (art. 133).

En definitiva, los graves vicios en que incurrió el Senado en la sesión del 14 de mayo de 2025, donde emitió concepto desfavorable para una consulta popular nacional, comprometen la constitucionalidad y legalidad orgánica del procedimiento congresual. Se trata de una decisión que es manifiestamente incompatible con las normas constitucionales y orgánicas antes referidas.

**V. Excepción de inconstitucionalidad.**

El artículo 4 de la Constitución Política establece la cláusula de supremacía y fuerza normativa de la Constitución: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*.

A partir de esta norma se ha considerado que si bien es cierto que los actos de una autoridad estatal son de obligatorio cumplimiento, salvo norma expresa en contrario, cuando contrarían abiertamente la Constitución, las autoridades no solo pueden sino que tienen el deber de dejar de aplicarlos en atención al principio de supremacía constitucional, para lo cual corresponde hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad e inaplicar los actos que son manifiestamente contrarios a la Constitución.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

El artículo 4 de la Constitución fija una jerarquía normativa clara y ubica en la cúspide del sistema de fuentes a la Carta Política. Incluye una proposición obligatoria -no opcional- y categórica -"en todo caso"- . Integra una enunciación de tipos de normas que no pretende ser taxativa sino ejemplificar -"ley u otra norma jurídica"- y se refiere tácitamente al destinatario de la obligación prevista, que es indeterminado pero determinable.

Con base en estos elementos normativos es posible entender que no hay distinción alguna sobre las disposiciones frente a las cuales opera la supremacía constitucional. La excepción de inconstitucionalidad procede contra todo tipo de actos normativos de menor jerarquía, es decir, aquellos con la capacidad de producir consecuencias jurídicas, tal y como lo explica la teoría de las normas jurídicas.

Así lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-069 de 1995 cuando estableció que *"el texto constitucional ha de hacerse valer y prevalece sobre la preservación de normas de rango inferior"* y no hizo ninguna distinción sobre ellas en cuanto a su jerarquía y, en su naturaleza, basta con que sean jurídicas. Explicó que *"[l]a función de la Constitución como determinante del contenido de las leyes o de cualquier otra norma jurídica, impone la consecuencia lógica de que la legislación ordinaria u otra norma jurídica de carácter general no puede de manera alguna modificar los preceptos constitucionales, pues la defensa de la Constitución resulta más importante que aquellas que no tienen la misma categoría"*. En consecuencia, *"debe existir siempre armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, y si no la hay, la Constitución Política de 1991 ordena de manera categórica que se apliquen las disposiciones constitucionales en aquellos casos en que sea manifiesta y no caprichosa, la incompatibilidad entre las mismas, por parte de las autoridades con plena competencia para ello. // Desde luego que la norma inaplicable por ser contraria a la Constitución en forma manifiesta, no queda anulada o declarada inexecutable, pues esta función corresponde a los organismos judiciales competentes, en virtud del control constitucional asignado por la Carta Fundamental en defensa de la guarda de la integridad y supremacía de la norma de normas (artículos 237 y 241 C.P.)"*.

Este criterio -aplicación preferente de la Constitución frente a todo tipo de normas- concuerda con otros estándares interpretativos clásicos, como el histórico, el sistemático y el teleológico. Igualmente, coincide con la conclusión a la que se llega desde métodos hermenéuticos contemporáneos, como la interpretación conforme, pues es el sentido que se ajusta de la mejor manera al texto superior a la intención Constituyente y al modelo de control asumido en nuestro Estado social de derecho (control difuso funcional).

Por lo tanto, es posible entender que, dentro del enunciado general con respecto a las normas, se encuentran incluidos también los actos administrativos, en la medida en que son disposiciones de inferior jerarquía con capacidad de producir consecuencias jurídicas, tal y como lo explica la teoría de las normas. En ese sentido, los actos administrativos pueden ser inaplicados cuando, como en este caso, son manifiestamente contrarios a la Constitución.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Esta competencia - deber se predica de todas las autoridades públicas, a diferencia de lo que ocurre con la excepción de ilegalidad (inaplicación de una norma por ser contraria a la ley), que está reservada a las autoridades judiciales (Corte Constitucional, sentencia C-037 de 2000).

La suspensión provisional de los actos administrativos, prevista en el artículo 237-2 de la Constitución, no impide hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad. Así lo advirtió la Corte Constitucional en la sentencia C-069 de 1995, al pronunciarse sobre varios apartes del artículo 66 del entonces Código Contencioso Administrativo. En aquella oportunidad dispuso: "*DECLARANSE EXEQUIBLES los apartes demandados del artículo 66 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), con la advertencia expresa de la observancia que debe darse al mandato constitucional contenido en el artículo 4°, según el cual 'La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales'*".

En ese sentido, la posibilidad de inaplicar actos administrativos asegura de una mejor manera la integridad y coherencia del sistema jurídico, y con ello la prevalencia de su norma suprema.

Lo anterior se explica también porque, desde el punto de vista de la teoría constitucional, las tensiones entre normas constitucionales no pueden resolverse como si se tratara de antinomias, sino a partir de principios como los de concordancia y armonización (Corte Constitucional, Sentencia C-1287 de 2001).

Con respecto a la determinación del sujeto destinatario de la obligación contenida en el artículo 4 superior, es evidente que este mandato rige la actuación de todos los servidores del Estado, sin exclusión alguna. Efectivamente, limita la aplicación de las normas y actos de las autoridades públicas, en los términos vistos previamente, al sujetarla a la Constitución. La guarda de la supremacía constitucional por la vía de la excepción de inconstitucionalidad, no sólo es una atribución de todos los funcionarios: "*se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a una [sic] caso concreto y las normas constitucionales*" (Corte Constitucional, sentencia SU-132 de 2013).

Por estas razones, diversas autoridades, incluido el Presidente de la República, pueden hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad y declararla si se cumplen los requisitos para ello. En la sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional indicó que la excepción podía ser aplicada "*inclusive [por] una autoridad administrativa*", quien puede abstenerse de su aplicación "*en aquellos eventos en que ésta contradiga en forma flagrante el texto de la Carta Política.*" Tal es la situación en este caso y esa es la línea jurisprudencial que fundamenta este decreto.

En el caso del Presidente de la República, como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, a la luz de los artículos 4, 188 y 192 de la Carta, le compete ejercer control de constitucionalidad de distintas formas, tal y como lo exige este modelo de control difuso funcional. Un ejemplo de ello es el ejercicio de objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad; otro ejemplo es la excepción de inconstitucionalidad.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Alegar lo contrario implicaría defender una hermenéutica que no le da efecto útil al artículo 4 superior y no concordaría con los estándares interpretativos indicados previamente, además de desconocer las funciones que el constituyente le asignó al Presidente de la República (art. 189 superior).

La jurisprudencia constitucional ha precisado que para acudir a la excepción de inconstitucionalidad debe, entre otros, evidenciarse que "la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental" (SU599-19). Es decir, la excepción de inconstitucionalidad debe evidenciar que los efectos son indeseados para el ordenamiento y no da espera actuar para evitarlos y salvaguardar los principios constitucionales.

En este caso, acudir a la excepción de inconstitucionalidad es urgente y necesario para conjurar un daño a la democracia y a los mecanismos de participación democrática. Impedir la convocatoria a una consulta popular con la utilización de mecanismos que evaden el debate y la decisión libre del Senado, pone en riesgo la democracia participativa, bloquea ilegítimamente el pronunciamiento directo del pueblo y terminará por alterar las finalidades mismas del Estado constitucional. Si se prolonga en el tiempo esta circunstancia y se cercena la participación popular a través de mecanismos espurios, la consecuencia se reflejará y consolidará en una erosión de la institucionalidad y la pérdida de confianza del pueblo en sus instituciones.

Impedir la consulta popular con actuaciones manifiestamente inconstitucionales vulneraría el principio de supremacía constitucional, lastimaría el principio democrático y terminaría por afectar toda la institucionalidad.

Por lo tanto, con fundamento en lo previsto en el artículo 4 de la Constitución Política, y en cumplimiento de los deberes que le imponen los artículos 188 y 192 del mismo estatuto, el Presidente de la República debe hacer uso de la excepción de inconstitucionalidad e inaplicar el acto manifiestamente inconstitucional mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable a la consulta popular solicitada por el Gobierno Nacional. Al ser una decisión manifiestamente contraria a la Constitución y a las normas que se integran a ella, según fue explicado con anterioridad, no pueden seguirse consecuencias jurídicas de esa actuación.

#### **VI. Convocatoria a consulta popular.**

El concepto favorable del Senado para llevar a cabo una consulta popular del orden nacional es expresión del cumplimiento de un deber que la Constitución le impone para canalizar, por la vida democrática e institucional, la solución de tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando el Senado de la República desconoce los principios constitucionales que rigen el procedimiento deliberativo exigido para la consulta popular, no puede entenderse cumplido el requisito del *previo concepto favorable* que habilita, inicialmente, la convocatoria presidencial a este mecanismo de participación ciudadana.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

En este escenario, el ordenamiento jurídico impone una consecuencia concreta, esto es, la obligación de la autoridad administrativa de aplicar la excepción de inconstitucionalidad como respuesta jurídica directa ante la trasgresión generada por una norma de inferior jerarquía que, de forma clara y evidente, contraría las disposiciones constitucionales.

La imposibilidad de aplicar la decisión del Senado de la República da lugar al supuesto previsto por el literal "c" del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que autoriza al Presidente a convocar la consulta popular cuando exista concepto favorable del Senado o *"cuando haya vencido el término previsto para ello"*.

Transcurrido el plazo sin que se produjera un pronunciamiento constitucionalmente admisible, y ante la imposibilidad de aplicar el acto viciado por efecto de la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 C.P.), se configura el segundo supuesto previsto en el literal "c" del artículo 33 de la Ley 1757, relativo al vencimiento del término sin concepto previo.

Como consecuencia de las circunstancias ya descritas, se activa la competencia del Presidente de la República para convocar la consulta popular con base en una interpretación que armoniza el principio de legalidad (art. 29 C.P) con la garantía efectiva del derecho a la participación ciudadana (preámbulo, art 1, 2, 40).

Esta interpretación responde a la función constitucional asignada a la consulta popular no solo como un instrumento de participación ciudadana, sino también como un mecanismo para resolver conflictos institucionales entre órganos del poder público. Cuando se presenta un desacuerdo entre autoridades con legitimidad democrática, la consulta permite la participación directa de la ciudadanía, evitando que la parálisis legislativa anule la toma de decisiones fundamentales. En ese contexto, la participación directa adquiere primacía como vía legítima para definir asuntos de alta relevancia nacional que no han podido resolverse dentro del trámite parlamentario ordinario. (Corte Constitucional, sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015).

La aplicación de la excepción de inconstitucionalidad no desvirtúa la función consultiva atribuida al Senado en ese trámite. Antes bien, la preserva dentro de los límites que impone el orden constitucional, pero no puede considerarse satisfecha cuando se incurre en transgresiones que objetivamente carecen de razonabilidad, comprometen principios estructurales como el respeto a la democracia y la voluntad popular (preámbulo y art. 1), la sujeción a la legalidad y la previsibilidad normativa (arts. 6, 123 y 151), la publicidad del trámite (art. 209), las garantías del debido proceso legislativo (art. 29), la formación de mayorías válidas (art. 146), la transparencia en la adopción de decisiones (art. 133), el principio de representación (arts. 3 y 133) y el derecho del pueblo a participar en los asuntos que lo afectan (arts. 1, 2 y 40).

Una interpretación que admitiera efectos jurídicos de un pronunciamiento viciado de manifiesta inconstitucionalidad equivaldría a aceptar que el Congreso puede obstaculizar, de manera arbitraria e ilícita, el ejercicio de los derechos constitucionales. A la luz del principio de democracia participativa, consagrado como eje definitorio del sistema constitucional colombiano (arts. 1, 2, 3, 40 y 103 C.P.), debe entenderse que el concepto previo del Senado de la República no puede satisfacerse formalmente si ha sido adoptado

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

contradiendo múltiples disposiciones y principios constitucionales o normas orgánicas como el Reglamento del Congreso.

La participación ciudadana no puede quedar condicionada a decisiones adoptadas mediante procedimientos no solo irregulares, sino viciados gravemente. Tampoco puede verse limitada por actuaciones que, aun cuando formalmente son emanadas de autoridad competente, adolecen de vicios que las tornan incompatibles con el orden constitucional.

En consecuencia, conforme a una interpretación sistemática y armónica, el Presidente tiene el deber de aplicar el artículo 33 de la Ley 1757. Ante la ausencia de un pronunciamiento válido dentro del plazo legal, debe proceder con la convocatoria de la consulta popular.

Las leyes 134 de 1993 y 1757 de 2015, sometidas a control previo y declaradas exequibles por la Corte Constitucional, autorizan al Presidente de la República a convocar al pueblo a una consulta popular bajo ciertas condiciones., y en este caso se ha configurado un supuesto que genera esa potestad.

Por ejemplo, el parágrafo 1º del artículo 9 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 establece que, cuando el número de apoyos válidos sea superior al veinte (20) por ciento del censo electoral, el Senado tiene la obligación de *"proferir todos los actos necesarios para la realización del referendo, de la consulta popular o trámite de la iniciativa normativa, según se trate"*.

Lo propio ocurre cuando el Senado asume una actitud silente y se abstiene de proferir su concepto dentro del término previsto para ello, o cuando emite un concepto desfavorable violando las garantías mínimas que establecen la Constitución y la ley. Recuérdese que la consulta popular, en palabras de la Corte Constitucional, *"además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que 'permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones'."* (Corte Constitucional, sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015).

Negar al Presidente esta posibilidad implicaría convertir al Congreso en órgano con poder de veto al pueblo sobre el ejercicio de un derecho fundamental, incluso cuando su actuación se ha dado con desconocimiento del orden constitucional y orgánico. Tal interpretación sería incompatible con el modelo democrático de la Constitución de 1991, que privilegia la participación ciudadana directa como complemento esencial de la democracia representativa y reconocería consecuencias jurídicas trascendentales a un acto viciado.

Según lo previsto en el artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, dentro de los (8) días siguientes a la notificación del concepto del Senado, o del vencimiento del plazo indicado para ello, corresponde al Presidente de la República fijar fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

Sin embargo, la Sala Plena consideró que había operado la carencia actual de objeto en relación con los actos objeto de control, *"en tanto que los actos de trámite y escrutinio que se demandan, corresponden a un primer Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que si bien fue suscrito por las partes concernidas, es hoy inexistente, en la medida en que los resultados del plebiscito, dieron lugar a la renegociación y suscripción de un segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto, que contó con un mecanismo de refrendación propio, de carácter participativo, que fue avalado en su momento por la Corte Constitucional, que no es objeto de demanda en este caso concreto"*.

El presente decreto hace precisamente la "convocatoria" para la "realización" de la consulta popular del orden nacional cuyo control, de acuerdo con el artículo 241.3 de la Constitución y la Sentencia C-030 de 2016, está constitucionalmente reservado a la Corte Constitucional.

Adicionalmente, en el caso de la consulta popular del orden nacional, el control es posterior al pronunciamiento de la ciudadanía. En este sentido, en las sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015 se advirtió que el control de la consulta popular está reservado a la Corte Constitucional y se ejerce de manera exclusiva por dicha corporación con posterioridad al pronunciamiento de la ciudadanía: *"el control judicial de los referendos legales, de las consultas populares y del plebiscito (i) es posterior al pronunciamiento del pueblo; (ii) es integral respecto del referendo de manera que se ocupa de su juzgamiento formal y sustantivo; y (iii) es especial respecto de la consulta popular y del plebiscito dado que únicamente examina la validez formal del procedimiento. Es importante señalar que la naturaleza formal del examen de la consulta popular no excluye, en modo alguno, que las normas que se adopten en virtud del mandato popular puedan controlarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 241.4 y 241.5)"* (Sentencia C-150 de 2015).

En palabras de la Corte Constitucional *"la creación de un control previo y de contenido sobre el texto mismo de la consulta popular de carácter nacional que se someterá a la decisión del pueblo, por la norma en estudio, contradice abiertamente el artículo 241 de la Constitución Política, cuyo numeral 3º dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización"* (sentencia C-180 de 1994, reiterada en la sentencia C-150 de 2015).

La posibilidad de control previo solo resulta viable en el caso de los actos correspondientes al trámite de las consultas populares de orden territorial, respecto de los cuales no existe una norma constitucional que limite la cláusula general de competencia del legislador y por el contrario sí hay un mandato legal en tal sentido.

En consecuencia, corresponde al Gobierno Nacional remitir el presente decreto a la Corte Constitucional para que adelante el correspondiente control en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

-----  
**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Excepción de inconstitucionalidad.** Con fundamento en lo previsto en el artículo 4 de la Constitución, inaplicar por inconstitucional el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional, solicitada por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, el 1 de mayo de 2025.

**ARTÍCULO 2. Convocatoria.** Convóquese al pueblo de Colombia a una consulta popular en todo el territorio nacional para que, en ejercicio de su soberanía, el día siete (7) de agosto de 2025 decida si aprueba o rechaza las siguientes preguntas de trascendencia nacional:

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

Sí  No

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

Sí  No

3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeñas y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas de interés en materia de crédito e incentivos para sus proyectos productivos?

Sí  No

4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender citas médicas y licencias por periodos menstruales incapacitantes?

Sí  No

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

Sí  No

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

Sí  No

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

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

Sí  No

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

Sí  No

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

Sí  No

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

Sí  No

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

Sí  No

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

Sí  No

**ARTÍCULO 3. Organización electoral.** La organización electoral garantizará el cumplimiento de los principios de la administración pública y el normal desarrollo de la votación del mecanismo de participación ciudadana a que se refiere este decreto, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, así como las demás normas aplicables.

**ARTÍCULO 4. Campaña.** De conformidad con el artículo 34 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, a partir de la vigencia del presente decreto, y hasta el día seis (6) de agosto de 2025, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra o por la abstención para la consulta popular.

**ARTÍCULO 5. Pedagogía.** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, y las administraciones departamentales, distritales y municipales en ejercicio de las funciones

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

contempladas en los artículos 86, 87, 88 y 89 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, podrán diseñar y promover estrategias y acciones pedagógicas frente a la participación en la consulta popular convocada por el presente decreto, que permitan a la ciudadanía conocer y tener información sobre el trámite y contenido de la misma.

**ARTÍCULO 6. Comunicación a la Registraduría Nacional del Estado Civil.** Por conducto del Ministerio del Interior, comuníquese al Registrador Nacional del Estado Civil la convocatoria de la Consulta Popular dispuesta en el presente decreto, con el objeto de que adopte las medidas pertinentes.

**ARTÍCULO 7. Control constitucional.** Remítase el presente decreto a la Corte Constitucional para que, en el marco de sus competencias, adelante el correspondiente control.

**ARTÍCULO 8. Vigencia.** El presente decreto rige a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE **11 JUN 2025**

Dado a los



Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

**11 JUN 2025**

EL MINISTRO DEL INTERIOR,



**ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA**

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES (E),



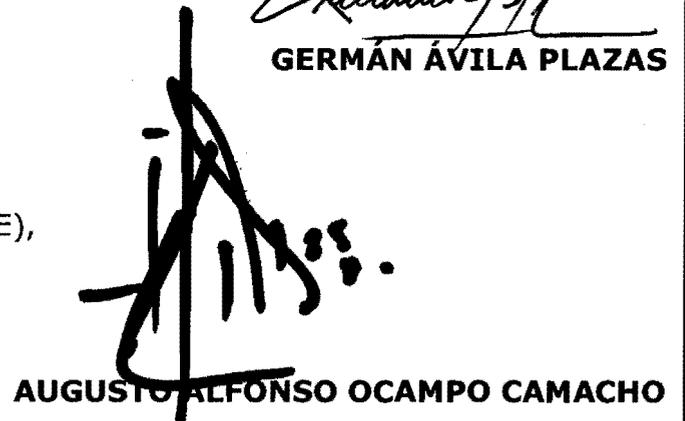
**ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPY**

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,



**GERMÁN ÁVILA PLAZAS**

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO (E),



**AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO**

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL,



**PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ**

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,



**MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS**

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

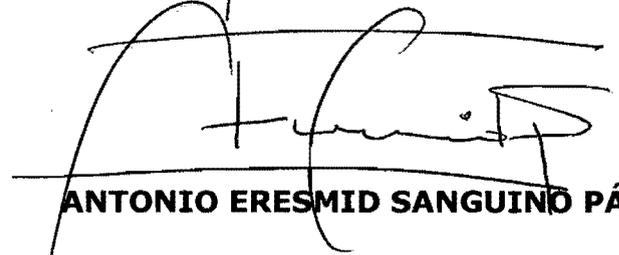
**11 JUN 2025**

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,



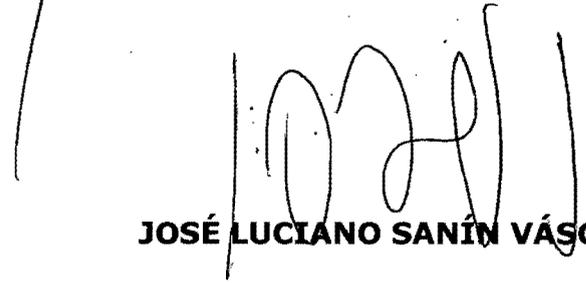
**GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ**

EL MINISTRO DE TRABAJO,



**ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA (E),



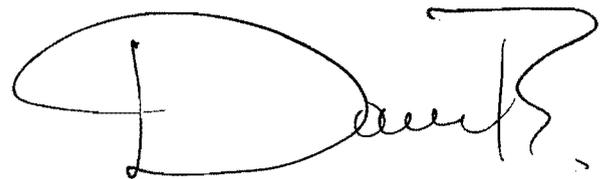
**JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ**

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO,



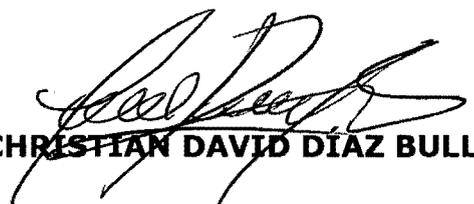
**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL,



**JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN**

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE (E),



**CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA**

Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

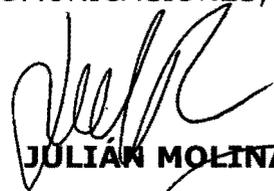
**11 JUN 2025**

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO,



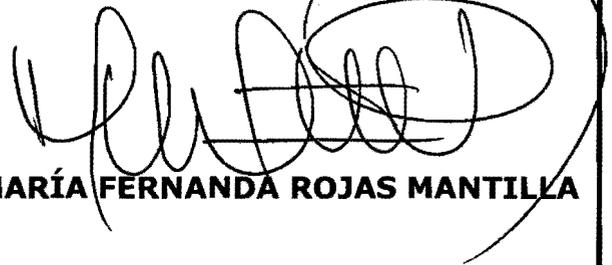
**HELGA MARÍA RIVAS ARDILA**

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,



**JULIÁN MOLINA GÓMEZ**

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,



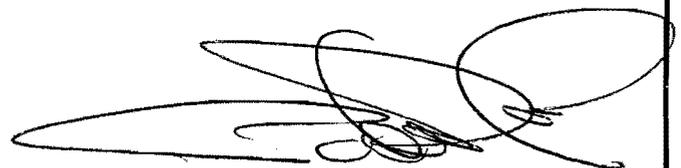
**MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA**

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



**YANAI KADAMANI FONRODONA**

LA MINISTRA DEL DEPORTE,



**PATRICIA DUQUE CRUZ**

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,



**ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE**

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,



**CARLOS ALFONSO ROSERO**



**EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPUBLICA, CON FUNDAMENTO EN LA INFORMACION SUMINISTRADA POR LA SECCION DE RELATORIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA**

**CERTIFICA:**

Que, en la sesión plenaria del Senado de la República del día 14 de mayo de 2025, se sometió a consideración Consulta Popular de Carácter Nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus Ministros el 01 de mayo de 2025, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 604 de 2025, cuya votación nominal fue la siguiente:

**VOTACIÓN NOMINAL A LA CONSULTA POPULAR DE CARÁCTER NACIONAL PRESENTADA POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DOCTOR GUSTAVO PETRO URREGO Y SUS MINISTROS EL 01 DE MAYO DE 2025**

**VOTARON ELECTRÓNICO  
HONORABLES SENADORES  
POR EL SI**

No.	NOMBRE DEL SENADOR
1	AMÍN SÁLEME FABIO RAÚL
2	ARIAS CASTILLO WILSON NEBER
3	ASPRILLA REYES INTI
4	AVELLA ESQUIVEL AÍDA YOLANDA
5	ÁVILA MARTÍNEZ ARIEL FERNANDO
6	BENAVIDES MORA CARLOS ALBERTO
7	BESAILE FAYAD JOHN MOISÉS
8	CASTELLANOS SERRANO JAIRO ALBERTO
9	CHAGÚI FLÓREZ JULIO ELÍAS
10	CORREA JIMENEZ ANTONIO JOSÉ
11	DAZA COTES IMELDA
12	DAZA GUEVARA ROBERT
13	DÍAZ PLATA EDWING FABIÁN
14	DURAN BARRERA JAIME ENRIQUE
15	ECHAVARRÍA SÁNCHEZ JUAN DIEGO
16	ECHEVERRI PIEDRAHITA GUIDO
17	ELÍAS VIDAL JULIO ALBERTO
18	ESPITIA JEREZ ANA CAROLINA

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolo Nacional  
Primer Piso

Teléfonos: 5825156 - 5825165  
[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)



Secretaría General

19	ESTRADA CORDERO JULIO CÉSAR
20	FLÓREZ HERNÁNDEZ ALEX XAVIER
21	FLÓREZ PORRAS PEDRO HERNANDO
22	FLÓREZ SCHNEIDER GLORIA INÉS
23	FORTICH SÁNCHEZ LAURA ESTER
24	GALLO CUBILLOS JULIÁN
25	GNECCO ZULETA JOSÉ ALFREDO
26	HERNÁNDEZ SILVA YULY ESMERALDA
27	JAIMES CRUZ SANDRA YANETH
28	LÓPEZ OBREGÓN CLARA EUGENIA
29	MORENO HURTADO GUSTAVO ADOLFO
30	MUÑOZ LÓPERA FREDY LEÓN
31	NAME CARDOZO JOSÉ DAVID
32	PADILLA VILLARRAGA ANDREA
33	PEREZ GIRALDO CLAUDIA MARIA
34	PEREZ PEREZ CATALINA DEL SOCORRO
35	PIZARRRO RODRÍGUEZ MARIA JOSÉ
36	QUILCUÉ VIVAS AIDA MARINA
37	QUIROGA CARRILLO JAEL
38	RAMIREZ LOBO SILVA SANDRA
39	RESTREPO CORREA OMAR DE JESÚS
40	RIASCOS RIASCOS PAULINO
41	ROLDAN AVENDAÑO JOHN JAIRO
42	SILVA IDROBO FERNEY
43	TORRES VICTORIA PABLO CATATUMBO
44	VEGA PÉREZ ALEJANDRO ALBERTO
45	ZULETA LÓPEZ ISABEL CRISTINA

**VOTARON MANUAL  
HONORABLES SENADORES  
POR EL SI**

No.	NOMBRE DEL SENADOR
1	CEPEDA CASTRO IVÁN
2	BERNAL SÁNCHEZ SONIA SHIRLEY

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolo Nacional  
Primer Piso

Teléfonos: 3825156 - 3825165

[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)



Secretaría General

VOTACIÓN NOMINAL A LA CONSULTA POPULAR DE CARATER NACIONAL PRESENTADA POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DOCTOR GUSTAVO PETRO URREGO Y SUS MINISTROS EL 01 DE MAYO DE 2025

VOTARON ELECTRÓNICO  
HONORABLES SENADORES  
POR EL NO

No.	NOMBRE DEL SENADOR
1	ANDRADE SERRANO ESPERANZA
2	BARRERA RODRÍGUEZ JOSUE ALIRIO
3	BARRETO QUIROGA OSCAR
4	BEDOYA PÉREZ SOR BERENICE
5	BENEDETTI MARTELO JORGE ENRIQUE
6	BITAR CASTILLA LILIANA ESTER
7	BLANCO ÁLVAREZ GERMÁN ALCIDES
8	BLEL SCAFF NADYA GEORGET
9	CABAL MOLINA MARIA FERNANDA
10	CABRALES BAQUERO ENRIQUE
11	CARRENO CASTRO JOSÉ VICENTE
12	CEPEDA SARABIA EFRAIN JOSÉ
13	CHACÓN CAMARGO ALEJANDRO CARLOS
14	DELUQUE ZULETA ALFREDO RAFAEL
15	EHEVERRY ÁLVARÁN NICOLÁS ALBEIRO
16	ESPINOSA OLIVER KARINA
17	FARELO DAZA CARLOS MARIO
18	GALLO MAYA JUAN PABLO
19	GARCES ROJAS JUAN CARLOS
20	GARCÍA AGUDELO ANA PAOLA
21	GARCÍA GÓMEZ JUAN CARLOS
22	GARCÍA TURBAY LIDIO ARTURO
23	GIRALDO HERNÁNDEZ OSCAR MAURICIO
24	GÓMEZ AMÍN MAURICIO
25	GONZÁLEZ VILLA CARLOS JULIO
26	GUEVARA VILLABÓN CARLOS EDUARDO
27	HENRÍQUEZ PINEDO HONORIO MIGUEL
28	HOLGUÍN MORENO PAOLA ANDREA
29	HURTADO SÁNCHEZ NORMA
30	JIMÉNEZ LÓPEZ CARLOS ABRAHAM
31	LEMONS URIBE JUAN FELIPE
32	MEISSEL VERGARA CARLOS MANUEL
33	MERHEG MARÚN JUAN SAMY
34	MOTEA SOLARTE CARLOS FERNANDO

Aquí vive la Democracia

Capitolo Nacional  
Primer Piso

Teléfonos: 3825156 - 3825163

[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)



Secretaría General

35	PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS
36	PINEDA GARCÍA MARCOS DANIEL
37	PINTO HERNANDEZ MIGUEL ANGEL
38	PULIDO HERNÁNDEZ JONATHAN FERNEY
39	QUINTERO CARDONA ESTEBAN
40	RAMIREZ CORTES CIRO ALEJANDRO
41	RÍOS CUELLAR BEATRIZ LORENA
42	ROZO ZAMBRANO YENNY
43	TAMAYO TAMAYO SOLEDAD
44	URIBE TURBAY MIGUEL
45	VALENCIA LASERNA PALOMA SUSANA
46	VIRGÚEZ PIRAQUIVE MANUEL ANTONIO
47	ZABARAIN GUEVARA ANTONIO LUIS

**VOTARON MANUAL  
HONORABLES SENADORES  
POR EL NO**

No.	NOMBRE DEL SENADOR
1	DIAZ CONTRERAS EDGAR DE JESÚS
2	GUERRA HOYOS ANDRES

En consecuencia, votaron por el SI: 47, por el NO: 49 Total 96 votos, en consecuencia, se negó la Consulta Popular de Carácter Nacional.

La presente se expide a los catorce (14) días del mes de mayo de dos mil veinticinco (2025), en la ciudad de Bogotá D.C.

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**

Proyectó: BEOC - Revisó: Doll Rojas Zarate

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolo Nacional  
Primer Piso

Teléfonos: 3825156 - 3825165

[secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co)



**PRE-CS-1464-2025**

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2025

Señor  
**GUSTAVO PETRO URREGO**  
Presidente de la República de Colombia  
Bogotá D.C.

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

Señor Presidente, reciba un cordial saludo.

Mediante la presente, en atención a la misiva radicada el día 1 de mayo de 2025, con asunto: "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*", y teniendo en cuenta el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con el literal "C" del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, informo lo siguiente:

El día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió **negar** el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI**, tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,



**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República

**Anexo.** Certificación de la votación realizada el día 14 de mayo de 2025, emitida por el Secretario General del Senado el día 27 de mayo de 2025.



**PRE-CS-1519-2025**

Bogotá D.C., 03 de junio de 2025

Señor  
**HERNÁN PENAGOS GIRALDO**  
Registrador Nacional del Estado  
Bogotá D.C.

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

Señor Registrador, reciba un cordial saludo.

Mediante la presente, en atención a la coyuntura actual, en mi calidad de Presidente del Senado de la República de Colombia, informo a su despacho que la "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*" **fue negada** el día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, mediante votación nominal, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI**, tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,

**EFRAÍN CEPEDA SARABIA**  
Presidente Senado de la República

**Anexo.** Certificación de la votación realizada el día 14 de mayo de 2025, emitida por el Secretario General del Senado el día 27 de mayo de 2025.