

Liseth Casallas Hernandez

De: Despacho Registrador
Enviado el: jueves, 19 de junio de 2025 3:52 p. m.
Para: Renato Rafael Contreras Ortega
CC: Liseth Casallas Hernandez
Asunto: RV: PRE-CS-1519-2025 Oficio Registraduría Consulta Popular
Datos adjuntos: PRE-CS-1519-2025 Oficio Registraduría Consulta Popular (1).pdf

De: Presidencia Senado <presidencia@senado.gov.co>
Enviado el: martes, 3 de junio de 2025 9:03 p. m.
Para: Despacho Registrador <despachoregistrador@registraduria.gov.co>; Oficina Prensa <oficinaprensa@registraduria.gov.co>
Asunto: PRE-CS-1519-2025 Oficio Registraduría Consulta Popular

--

Cordialmente,



PRESIDENCIA SENADO

Extensión: 5394

Mail: presidencia@senado.gov.co

Por favor considere el medio ambiente antes de imprimir este correo electrónico!

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD.

Este correo y la información contenida o adjunta al mismo es privada y confidencial y va dirigida exclusivamente a su destinatario. El Congreso de la República de Colombia- Senado de la República informa a quien pueda haber recibido este correo por error que contiene información confidencial cuyo uso, copia, reproducción o distribución está expresamente prohibida. Si no es usted el destinatario del mismo y recibe este correo por error, le rogamos lo ponga en conocimiento del emisor y proceda a su eliminación sin copiarlo, imprimirlo o utilizarlo de ningún modo.

CONFIDENTIALITY WARNING..

This message and the information contained in or attached to it are private and confidential and intended exclusively for the addressee. The Congress of the Republic of Colombia - Senate of the Republic informs to whom it may receive it in error that it contains privileged information and its use, copy, reproduction or distribution is prohibited. If you are not an intended recipient of this E-mail, please notify the sender, delete it and do not read, act upon, print, disclose, copy, retain or redistribute any portion of this E-mail.



PRE-CS-1519-2025

Bogotá D.C., 28 de mayo 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.

**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 y votación la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a 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:

Por el SI: 47
Por el NO: 49
Total 96 votos

**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 SALEME 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	CHAGÜI 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



Secretaría General

15	ECHAVARRÍA SÁNCHEZ JUAN DIEGO
16	ECHEVERRI PIEDRAHITA GUIDO
17	ELÍAS VIDAL JULIO ALBERTO
18	ESPITIA JEREZ ANA CAROLINA
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 LOPERA 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 MARÍA JOSÉ
36	QUILCUÉ VIVAS AÍDA 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

**VOTACIÓN NOMINAL A LA CONSULTA POPULAR DE CARÁTER 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	AGUDELO GARCÍA ANA PAOLA
2	ANDRADE SERRANO ESPERANZA
3	BARRERA RODRÍGUEZ JOSUE ALIRIO
4	BARRETO QUIROGA OSCAR
5	BEDOYA PÉREZ SOR BERENICE
6	BENEDETTI MARTELO JORGE ENRIQUE
7	BITAR CASTILLA LILIANA ESTER
8	BLANCO ÁLVAREZ GERMÁN ALCIDES
9	BLEL SCAFF NADYA GEORGET
10	CABAL MOLINA MARIA FERNANDA
11	CABRALES BAQUERO ENRIQUE
12	CARREÑO CASTRO JOSÉ VICENTE
13	CEPEDA SARABIA EFRAIN JOSÉ
14	CHACÓN CAMARGO ALEJANDRO CARLOS
15	DELUQUE ZULETA ALFREDO RAFAEL
16	ECHEVERRY ÁLVARÁN NICOLÁS ALBEIRO
17	ESPINOSA OLIVER KARINA
18	FARELO DAZA CARLOS MARIO
19	GALLO MAYA JUAN PABLO
20	GARCES ROJAS JUAN CARLOS
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
35	PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS

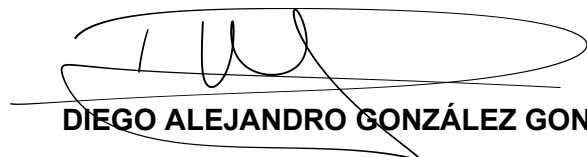
Secretaría General

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	VIRGÜEZ 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

La presente se expide a los veintisiete (27) días del mes de mayo de dos mil veinticinco (2025), en la ciudad de Bogotá D.C.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: BEOC - Revisó: Dolí Rojas Zarate



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional

Primer Piso

Teléfonos: 3825156 - 3825163

secretaria.general@senado.gov.co



Interior

Bogotá D. C., 13 de junio de 2025

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

Registraduría Nacional del Estado Civil

Av. Calle 26 n.º 51-50, CAN, Bogotá

Asunto: Remisión Decreto 639 del 11 de junio de 2025.

Doctor Penagos, Cordial Saludo,

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 6º del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones" expedido por el Gobierno Nacional, me permito acompañar el referido documento para, que en el marco de sus competencias, adopte las medidas pertinentes.

Dice la norma en cita:

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.

Cordialmente,

ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA

Ministro del Interior

Anexo: Lo anunciado en dieciséis (16) folios.

Proyectó: Daniel Hernando Forero Florián – Abogado DJ
Revisó: Letty Rosmira Leal Maldonado – Directora Jurídica



Interior

REPUBLICA DE COLOMBIA



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 (*faimess*) 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 habermasiana 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 Luhmann¹.

¹ 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 parágrafo 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.

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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 proceduralizada, 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 procedural, 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 afectados².

(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

² 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).

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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 Epieyú, 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).

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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.

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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.

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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.

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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 toman 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



DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

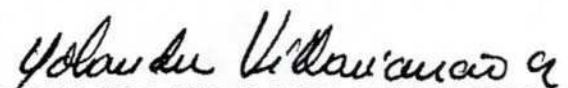
Continuación del decreto "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".

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),



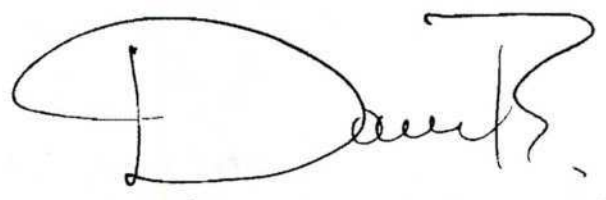
JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ

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),



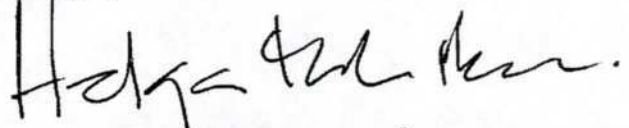
CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA

DECRETO NÚMERO 0639 de 2025 Hoja N°.

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,



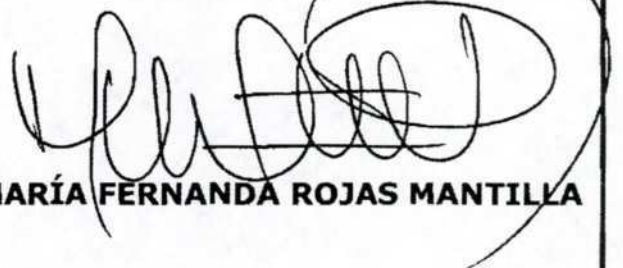
HELGA MARÍA RIVAS ARDILA

EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES,



JULIÁN MOLINA GÓMEZ

LA MINISTRA DE TRANSPORTE,



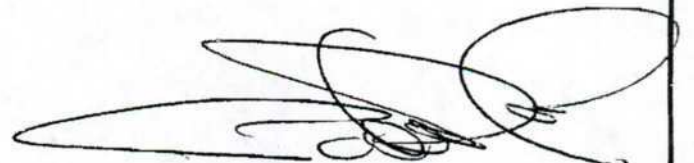
MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

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



YANAI KADAMANI FONRODONA

LA MINISTRA DEL DEPORTE,



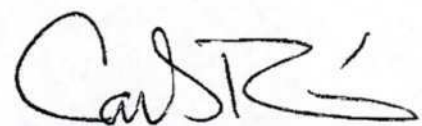
PATRICIA DUQUE CRUZ

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,



ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,



CARLOS ALFONSO ROSERO



Barranquilla, junio de 2025.

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

oficinaprensa@registraduria.gov.co

delegadosdistritales@registraduria.gov.co

E.

S.

D.

ASUNTO: SOLICITUD PARA QUE SE SIRVA APLICAR LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EN CONSECUENCIA, SE ABSTENGA DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL DECRETO 0639 DE 2025.

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número 11.004.242 de Montería y Tarjeta Profesional número 111.289 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad ciudadano colombiano; mediante el presente escrito, solicito de manera respetuosa que se sirva aplicar la excepción de inconstitucionalidad del **DECRETO 0639 DE 2025**, y en consecuencia, se abstenga de expedir el calendario electoral de la consulta popular convocada a través del referido decreto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, tal como lo ordena claramente el artículo 4 de la Constitución Nacional: *“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**. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”*

Al respecto, ha establecido de forma pacífica y reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en eventos de enfrentamiento entre la norma y la Constitución Nacional, emerge la **OBLIGACIÓN** del funcionario o autoridad administrativa de **“NO APLICAR”** la norma¹, toda vez que la autoridad pública que detecte tal contradicción, **“está en la obligación de inaplicar la de menor jerarquía y preferir la aplicación de la Carta Política”**².

¹ Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto). (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

² Sentencia T-556 del 6 de octubre 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.



En el presente caso, el **DECRETO 0639 DE 2025** desconoce groseramente la norma constitucional establecida en el artículo 104 de la Carta. En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil está en la obligación de darle prevalencia al artículo 104 de la Constitución Nacional, **ABSTENIÉNDOSE DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR, CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL DECRETO 0639 DE 2025.**

Lo anterior, toda vez que:

1. El artículo 104 de la Constitución Política, establece: *“El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y **previo concepto favorable del Senado de la República**, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.”*

Esta normativa Superior determina que, para que proceda la consulta popular de iniciativa gubernamental del Presidente de la República, se requiere obligatoriamente el **CONCEPTO PREVIO FAVORABLE** del Senado de la República. Requisito que en el caso concreto no se cumplió al momento expedirse el **DECRETO 0639 DE 2025**, suscrito por el Presidente de la República y sus ministros. Ello, toda vez que:

A. El 1 de mayo de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, con la firma de todos los ministros, solicitó al Senado de la República emitir concepto favorable para llevar a cabo una consulta popular nacional.

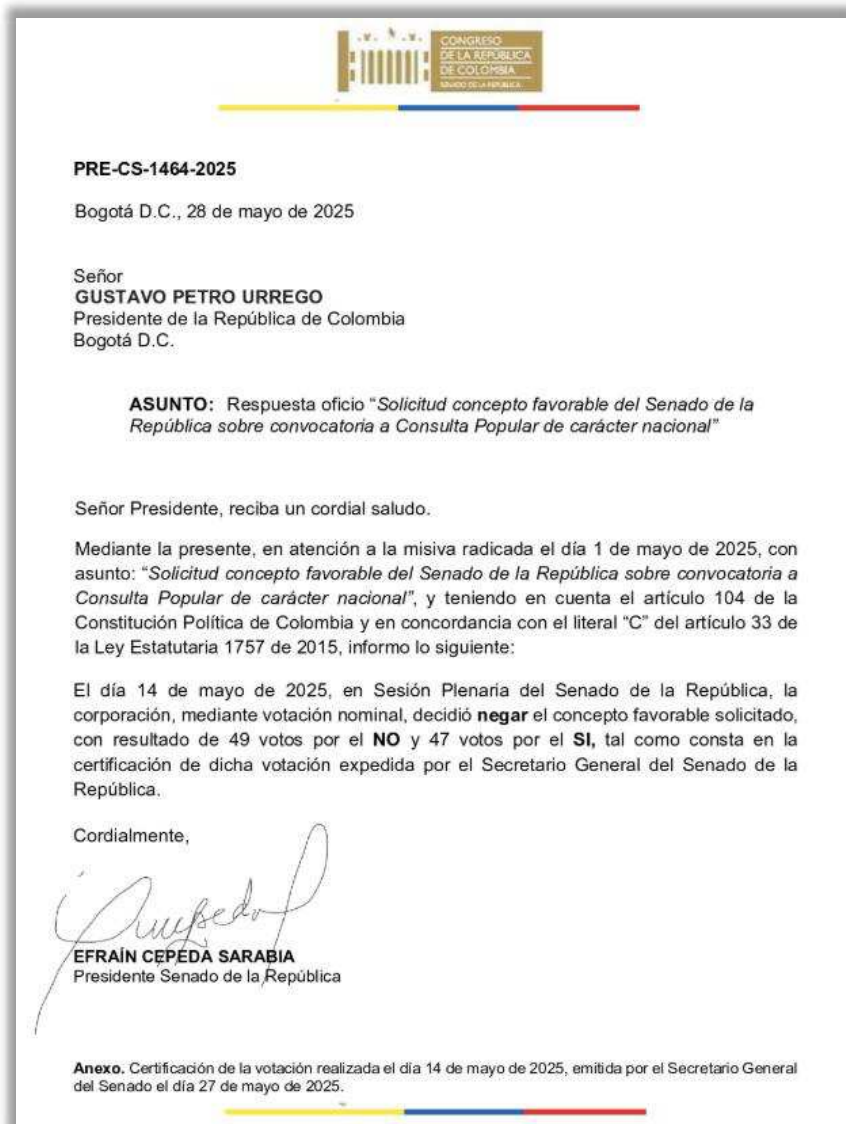
B. El día 14 de mayo de 2025, fue emitido concepto en sentido **DESFAVORABLE**³ por parte del Senado de la República⁴. Este concepto desfavorable emitido por el Senado de la República fue informado al Presidente de la República el 29 de mayo 2025, en dicha comunicación, el Presidente del Congreso, Senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó que: *“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*

³<https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6430-senado-revivio-proyecto-de-reforma-laboral-y-nego-concepto-favorable-a-consulta-popular>: *“En esta votación, **49 senadores se inclinaron por el no** y 47 lo hicieron por el sí, **resultado que negó el concepto favorable que requería el Gobierno Nacional para la realización de esta votación**, la cual, según la Registraduría Nacional, habría costado alrededor de 700.000 millones de pesos”.*

⁴ Debido a ello, el 29 de mayo 2025, el Presidente del Congreso, Senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó formalmente al Presidente de la República sobre el trámite y **la negación de la propuesta gubernamental de una consulta popular** para algunos temas laborales.



consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República”⁵, así:



C. Del mismo modo, el 3 de junio de 2025, el Presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA**, remitió comunicación oficial a usted en calidad de Registrador Nacional del Estado Civil, acompañada por la certificación del Secretario General del Senado, en la que le informó que **LA PROPUESTA DE**

⁵ <https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6487-senado-informo-oficialmente-al-presidente-petro-negacion-de-consulta-popular>



UNA CONSULTA POPULAR FUE VOTADA Y NO APROBADA POR LA CORPORACIÓN LEGISLATIVA⁶.

EN CONSECUENCIA, EN EL PRESENTE CASO ES PROCEDENTE LA APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, TODA VEZ QUE SE CUMPLEN LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, EN LA MEDIDA EN QUE SE TRATA DE UNA NORMATIVIDAD⁷ QUE LUEGO DE UNA SIMPLE COMPARACIÓN CON EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, SURGE DE MANERA MANIFIESTA Y NOTORIA SU CONTRADICCIÓN. Cosa distinta a lo que sucede con la infundada aplicación de excepción de inconstitucionalidad efectuada por el Gobierno Nacional en el **DECRETO 0639 DE 2025**, como quiera que, con la finalidad de forzar la aplicación de dicha figura, se efectuó un análisis muy complejo, incluso un debate probatorio; para así poder concluir, artificiosamente, que el procedimiento que utilizó el Senado de la República incumplió normas legales de procedimiento.

I. PETICIÓN

DE ACUERDO A LO PRECEDENTEMENTE EXPUESTO, EN EL PRESENTE ASUNTO ES CLARO QUE EL DECRETO 0639 DE 2025, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBIERNO NACIONAL CONVOCÓ A CONSULTA POPULAR, ATENTA Y CONTRARÍA EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, TODA VEZ QUE, FUE PROFERIDO LUEGO DE QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA EXPIDIERA CONCEPTO DESFAVORABLE RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA POPULAR.

RAZÓN POR LA CUAL, LE SOLICITO RESPETUOSAMENTE QUE SE SIRVA APLICAR LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL DECRETO 0639 DE 2025 Y, EN CONSECUENCIA, SE ABSTENGA DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL MISMO.

Atendiendo además a que las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil⁸, son “10. *Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y **otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad (...)*** 11. *Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de*

⁶ <https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6501-senado-notifica-a-registraduria-que-propuesta-de-consulta-fue-rechazada>

⁷ Entre otras, CFR. Corte Constitucional. Sentencias T-103 de 2010 y T-424 de 2018.

⁸ <https://www.registraduria.gov.co/-Funciones-de-la-Registraduria-847-.html>



participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales (...)⁹.

II. NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la Carrera 13 No. 82-91, pisos 3°, 4°, 5° y 6°, Edificio Lawyers Center, Zona T de la ciudad de Bogotá, así como también, en los correos electrónicos abdelaespriella@delaespriellalawyers.com y karenjuris@delaespriellalawyers.com

Atentamente,

ABELARDO DE LA ESPRIELLA

C.C. 11.004.242 de Montería.

T.P. 111.289 del C.S.J.

⁹ Decreto 1010 de 2000. Artículo 5.

Bogota DC. 12 de junio 2025

Doctor
HERNAN PENAGOS GIRALDO
Registrador Nacional del Estado Civil
Ciudad

Ref: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto que convoca consulta popular por parte del President de la República

Respetado señor Registrador:

Me permito formular la presente solicitud en mi calidad de ciudadano colombiano, conocedor del ordenamiento jurídico constitucional y preocupado por la preservación del Estado de Derecho, con el fin de requerirle formalmente que aplique la excepción de inconstitucionalidad frente al decreto mediante el cual el President de la República, doctor Gustavo Petro, convoca a una consulta popular.

De conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, la Constitución es norma de normas y en ningún caso prevalecerán disposiciones legales que la contraríen. En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha reiterado que todos los servidores públicos -y no únicamente los jueces- tienen el deber de inaplicar normas manifiestamente contrarias a la Constitución.

La convocatoria presidencial a una consulta popular mediante decreto, sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Constitución y sin contar con autorización previa del Senado de la República, no sólo desconoce el principio de separación de poderes, sino que vulnera el procedimiento constitucionalmente previsto para este tipo de mecanismos de participación.

En consecuencia, señor Registrador, respetuosamente le solicito que, en su calidad de responsable del proceso electoral, aplique la excepción de inconstitucionalidad e inaplique el mencionado decreto, absteniéndose de iniciar cualquier actuación administrativa o logística orientada a su cumplimiento.

Notificaciones: ccaycedo@me.com

Atentamente



Carlos Caycedo Franco
Cédula de ciudadanía 79.344.302

Bogotá, Junio 11 de 2025

Señor Doctor

HERNAN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

Avenida Calle 26 No. 51-50 CAN Bogotá. D.C.

E mail: *notificacionjudicial@registraduria.gov.co*

Asunto: Excepción de Inconstitucionalidad. Solicitud de Inaplicación del Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025.

Respetado Señor Registrador:

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, mayor de edad y vecino de la ciudad de Ibagué, en mi condición de ciudadano, y en calidad también de Representante a la Cámara por la circunscripción departamental del Tolima, me dirijo ante Usted, con el acostumbrado comedimiento y respeto, a fin de solicitar lo que al final del presente memorial se deprecia, previas las siguientes consideraciones:

FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

- 1) El día 1º de mayo de 2025, el Señor Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, presento ante el Senado de la República, solicitud de concepto favorable respecto de la consulta popular de carácter nacional, cuyas doce preguntas se adjuntaron en el correspondiente anexo.
- 2) A través de la Gaceta del Congreso No. 604 del día siguiente dos (2) de mayo de 2025, se le dio publicidad a la precitada solicitud de concepto favorable.

- 3) En el orden del día correspondiente a la sesión de martes 13 de mayo de 2025 citada para las 2:00 pm, se lee en el punto No. **v)** lo siguiente: "CITACIONES DIFERENTES A DEBATES O AUDIENCIAS 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".
- 4) En la sesión del día martes 13 de mayo de 2025, tuvo lugar en efecto, conforme a lo programado en el precitado orden del día, una amplia discusión sobre la consulta popular.
- 5) En el orden del día correspondiente a la sesión de miércoles 14 de mayo de 2025 citada para las 9:30 am, se lee en el punto No. **iv)** lo siguiente: (...) "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.
- 6) En la sesión del día miércoles 14 de mayo de 2025, tuvo lugar en efecto, conforme a lo programado en el precitado orden del día, la votación de la consulta popular.
- 7) Conforme a la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República Doctor **DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ**, el día 11 de Junio de 2025 a solicitud del suscrito interesado - ***en la cual se discrimina el sentido del voto, Senador por Senador, individualizando incluso quienes votaron electrónicamente y quienes lo hicieron manual*** -, el resultado de la votación sobre la solicitud del concepto favorable, fue la siguiente:

POR EL SI: 47 votos

POR EL NO: 49 votos

Total: 96 votos.

- 8) Mediante oficio con identificación PRE-CS-1464 del 28 de Mayo de 2025, el Señor Presidente del Senado de la República, Doctor Efraín Cepeda Sarabia, le comunicó al Señor Presidente de la República Doctor Gustavo Petro Urrego, que en sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, se había decidido negar el concepto favorable solicitado.
- 9) Con idéntico alcance al anterior, con oficio calendado el día tres de junio de 2025 e identificación PRE-CS-1519-2025 se comunicó por parte del Presidente del Senado al Señor Registrador Nacional del Estado Civil, que la solicitud de concepto para tramitar la Consulta Popular había sido negada.
- 10) En consecuencia, de lo anterior, **NO SE OTORGÓ CONCEPTO FAVORABLE**, el cual constituye un requisito esencial, para que pueda ser convocada una Consulta Popular Nacional por parte del Señor Presidente de la República, conforme lo establece el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 31 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015.
- 11) Reza el artículo 104 del Ordenamiento Superior:

“ARTICULO 104. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección”.

- 12) Por su parte el artículo 31 de la Ley 1757 de 2015 establece:

“CAPÍTULO II.

CONVOCATORIA Y CAMPAÑA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.



ARTÍCULO 31. REQUISITOS ESPECIALES PREVIOS AL TRÁMITE. Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere.

(....)

b) Para la Consulta popular nacional. 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 una decisión de trascendencia nacional. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional;"

13) Cabe recordar, que el Proyecto de Ley Estatutaria No. 134/11 Cámara y 227/12 Senado que a la postre se convertiría en la Ley 1757 de 2015, fue sometido a control previo de constitucionalidad, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Constitución Política, el cual en efecto se realizó por parte de la Honorable Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo, habiéndose declarado exequible dicho artículo, conforme lo expuesto en la citada Sentencia, por lo que el concepto favorable del Senado de la República en este tipo de consultas populares nacionales, es de inevitable e insustituible observancia.

14) Habida cuenta que las Leyes Estatutarias hacen parte del bloque de constitucionalidad, conforme a reiterada y pacífica jurisprudencia de la corporación encargada de la guarda y de la Supremacía de la Constitución, es claro que cualquier transgresión y/o desconocimiento de una disposición estatutaria, como lo es, el literal b) del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015, también vulnera la Constitución misma.

15) Vale reproducir lo expuesto en la parte motiva del Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025 –Pág 7 – en la cual el propio Presidente de la República Gustavo Petro Urrego con la firma de todos sus Ministros expresa:

“

(...)

“Decisión del Senado y su manifiesta inconstitucionalidad.

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

16) Dicho lo anterior, y en la medida en que el Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025 ***“POR EL CUAL SE CONVOCA A UNA CONSULTA POPULAR NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*** no cuenta con el Concepto previo y favorable por parte del Senado de la República, tal y como se reconoce ***“EXPRESAMENTE”***, dicho Decreto es contrario a la Constitución, entendida por esta no solo su cuerpo normativo en sentido estricto, sino también extensivo, dentro del cual se incorporan las disposiciones que hacen parte del bloque de constitucionalidad conforme a lo arriba expuesto.

17) Ahora bien, reza el artículo 4º de la Constitución Política de Colombia de 1991:

“ARTICULO 4o. 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”.

18) A partir de la disposición previamente citada, se ha desarrollado lo que la doctrina y la jurisprudencia reconocen como “Excepción de Inconstitucionalidad”, a partir de la cual, las autoridades instituidas en la República de Colombia, tienen el deber de **INAPLICAR** las disposiciones que contradigan el Ordenamiento Superior, en el presente caso, el artículo 104 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 31 de la Ley 1757 de 2015, conforme a lo anotado.

19) Vale decir, para que proceda la **INAPLICACIÓN** de una norma determinada en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, no se puede tratar de cualquier incompatibilidad. Debe tratarse de un desconocimiento manifiesto, palmario, evidente e irrefutable que escape a cualquier interpretación compleja, profunda y sofisticada como cuando se tienen que citar a teóricos como Habermas o Luhmann. En este sentido, vale traer a colación lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1995 con ponencia del Honorable Magistrado Hernando Herrera Vergara:

“Si bien es cierto que por regla general las decisiones estatales son de obligatorio cumplimiento tanto para los servidores públicos como para

los particulares "salvo norma expresa en contrario" como lo señala la primera parte del artículo 66 del decreto 01 de 1984, también lo es que, cuando de manera palmaria, ellas quebrantan los ordenamientos constitucionales, con fundamento en la supremacía constitucional, debe acatarse el mandato contenido en el artículo 4° de la Carta ya citado, que ordena -se repite- que "en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales", sin perjuicio de la responsabilidad correspondiente de que trata el artículo 6° de la misma, por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación, por parte de los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones".

- 20) En el mismo sentido en la Sentencia T-556 del 6 de octubre 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

"...puede ocurrir que la acción o la omisión del demandado en el proceso de amparo constitucional esté cobijada o protegida por una norma legal o reglamentaria, pero tal situación no descarta de plano la posibilidad de que se estén desconociendo los preceptos constitucionales. Si ello es objeto de discusión o conjetura por no ser palmario el choque con la Carta Política y, por ende, apenas susceptible de la resolución a cargo de quien goza de autoridad para fijar el alcance de los preceptos superiores (en el caso de las normas señaladas en el artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional), no hay más remedio que aplicar la norma inferior, aunque un razonamiento plausible la muestre contraria a los fundamentos del orden jurídico, a la espera de que el juez constitucional decida.

Pero si, a la inversa, lo que se tiene es una disposición, legal o de otro orden, que de manera ostensible, clara e indudable -prima facie- viola la Constitución, el precepto subalterno cede y se ha de inaplicar, no porque lo quiera el funcionario respectivo sino en cuanto lo manda el Constituyente, y a cambio de su dictado deben hacerse valer las normas de la Constitución con las cuales la regla subalterna colide.

En otras palabras, cabe recordar que el artículo 4 de la Carta contempla el principio de constitucionalidad, según el cual en caso de incompatibilidad entre el Estatuto Fundamental y otra norma jurídica de rango inferior, deberá prevalecer aquél. En consecuencia, la autoridad pública que detecte una contradicción entre tales normas está en la obligación de inaplicar la de menor jerarquía y preferir la aplicación de la Carta Política.

- 21) Conforme a lo anterior, y dada la evidente, palmaria, grosera e irrefutable contradicción prima facie, entre el Decreto 0639 del 11 de Junio de 2025, y disposiciones de linaje superior como el artículo 104 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 31 de la Ley 1757 de 2015 que se encuentra integrado al bloque de constitucionalidad conforme a lo anotado, y que exigen que para convocarse a una CONSULTA POPULAR NACIONAL, se cuente con el concepto previo y favorable del Senado de la República, el cual como lo reconoce expresamente el propio Gobierno Nacional en este caso, no fue expedido, debe **INAPLICARSE POR INCONSTITUCIONAL el Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025.**
- 22) Claramente se trata de una incompatibilidad objetiva, palmaria, irrefutable, evidente y hasta reconocida y confesa por parte del propio gobierno nacional, pues de una parte las normas en comento hacen una exigencia categórica y expresa para la convocatoria de una consulta popular nacional que el Decreto No. 0639 de 2025, no solo no acredita, sino que reconoce expresamente que dicho concepto favorable no fue emitido.
- 23) Si por su parte, el gobierno nacional quiere elucubrar con abstractas y complejas interpretaciones de suyo discutibles para justificar que pese a no acreditar dicho requisito esencial, puede a pesar de ello, convocar la consulta popular nacional, debe acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a fin de poner en tela de juicio las presuntas irregularidades en las que incurrió el Senado de la República para deducir de ello un silencio que claramente no existió, pues de un lado no puede fungir el Presidente de la República abrogándose funciones jurisdiccionales de un lado, ni de otro, apelar en su caso a la facultad consagrada en el artículo 4º Superior, pues la contradicción o incompatibilidad que en su caso alega no se advierte prima facie, ni resulta tan evidente o palmaria, como la jurisprudencia arriba citada lo exige para hacer uso de tal atribución.
- 24) Por lo demás, la remisión que del Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025 hizo el Señor Presidente de la República a la Corte Constitucional, no es óbice para atender la solicitud que a continuación se formulará.

En virtud de las consideraciones anteriores, me permito solicitar al Señor Registrador Nacional del Estado Civil, quien juro cumplir la Constitución y la Ley el día de su posesión, lo siguiente:

PETICIÓN

INAPLIQUE POR INCONSTITUCIONALIDAD CON ARREGLO AL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1991, EL DECRETO No. 0639 DEL 11 DE JUNIO DE 2025 “ POR EL CUAL SE CONVOCA A UNA CONSULTA POPULAR NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

En consecuencia de lo anterior, el Señor Registrador se abstendrá de adelantar y adoptar las “medidas pertinentes” a que se refiere el artículo 6º del mencionado decreto, relativos a la implementación de la convocatoria a una consulta popular nacional para el día siete (7) de agosto de 2025.

ANEXOS

- 1) Gaceta del Congreso No. 604 del dos (2) de Mayo de 2025.
- 2) Orden del día del 13 de Mayo de 2025
- 3) Orden del día de 14 de Mayo de 2025.
- 4) Certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, con la cual se acredita la votación de 47 votos por el Si y 49 votos por el No.
- 5) Oficio SGE-CS-2228-2025 del 27 de Mayo de 2025

- 6) Oficio No. PRE-CS-1464-2025 del 28 de Mayo de 2025.
- 7) Oficio No. PRE-CS-1519-2025 del 3 de Junio de 2025.
- 8) Oficio No. SGE-CS-2522-2025 del 11 de Junio de 2025.

Atento saludo,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized loops and a long horizontal stroke extending to the right.

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

C.C. 75.074.978 de Manizales

Representante a la Cámara

Sus comunicaciones a: carlosedward@hotmail.com



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.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:

<i>"[...]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 [...]".</i> 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 <i>"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"</i>. 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 ¹ 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 colombianos 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: 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. - 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. - 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. - El artículo 144 establece el fortalecimiento de la industria digital, así como los contenidos, desarrollo de software, aplicaciones, emprendimiento y la innovación para la productividad, generando nuevos empleos e ingresos en las regiones. Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer regulaciones al

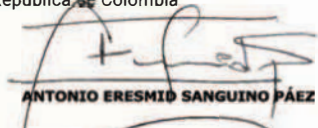
contrato de aprendizaje, se crea la modalidad de trabajo en plataformas digitales y se mitiga la brecha de desigualdad de las poblaciones rurales. 5. El artículo 348 establece la creación del programa Nacional de Jóvenes en Paz, señalando la implementación de una ruta de atención integral para aquellos que se encuentren en situación de pobreza extrema, jóvenes rurales y otras condiciones de vulnerabilidad. Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer medidas para la laboralización de aprendices SENA, el mejoramiento de sus condiciones laborales y la existencia de un contrato agropecuario que garantice la mitigación de brechas en el sector rural. b. Temas a promover en la consulta popular 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. Tales interrogantes, pondrá a consideración del pueblo colombiano las siguientes propuestas: 1. Que la jornada laboral de día no supere las 8 horas y se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m. Porque el trabajo no puede seguir devorando la vida. El equilibrio entre tiempo laboral, descanso y vida familiar es un derecho, no un privilegio. 2. Que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%. Porque el sacrificio del descanso debe valorarse con justicia y respeto por el tiempo que le pertenece a la familia y a la comunidad.	3. Apoyamos a las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente a las asociativas, con incentivos reales. Porque la economía popular necesita oxígeno, apoyo y no más discursos vacíos. Allí está el empleo digno y la soberanía económica de nuestros barrios y veredas. 4. Que las personas tengan permiso para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes. Porque trabajar con dolor no debe ser una condición impuesta. El cuidado de la salud es dignidad. 5. Que las empresas incluyan al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Porque la inclusión no puede seguir siendo solo un eslogan: debe ser una política real, activa y comprometida. 6. Que los jóvenes aprendices del SENA tengan contratos laborales. Porque no podemos permitir que el primer contacto de nuestros jóvenes con el mundo laboral sea la explotación o la incertidumbre. 7. Que los trabajadores de plataformas digitales acuerden su tipo de contrato y tengan seguridad social garantizada. Porque la tecnología no puede ser excusa para precarizar el empleo. La modernidad también debe ser justa. 8. Un régimen especial para trabajadores del campo que garantice derechos y salarios justos. Porque no hay ciudad que se sostenga sin campo, y no puede haber alimento sin justicia para quien lo cultiva. 9. Acabar con la tercerización abusiva que esconde contratos sindicales falsos. Porque ningún trabajador debe ser tratado como una mercancía rotativa sin derechos ni estabilidad. 10. La formalización de trabajadoras domésticas, madres comunitarias, peñolistas, deportistas, artistas, conductores y tantos otros. Porque la informalidad no puede seguir siendo la regla. Todos merecen seguridad social. 11. Que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción. Porque la estabilidad no es solo laboral: es emocional, familiar y social.
12. La creación de un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas. Porque después de toda una vida alimentando al país, merecen una vejez digna y sin miseria. 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: c. Realidad social y económica • Informalidad en el mercado laboral: Según cifras del DANE, para el trimestre enero-marzo de 2025 la informalidad nacional fue del 57,2%. Mientras, que la informalidad en el sector rural se mantuvo constante en 84,1% • Brechas de desigualdad. ◦ El DANE refiere que en el país hay 23,7 millones de personas ocupadas. ◦ Según cifras del DANE para el trimestre diciembre 2024- febrero 2025, la tasa de desocupación para las mujeres fue 13,7% y para los hombres 7,9% En este mismo boletín técnico y analizando el trimestre diciembre 2024 -febrero 2025 señaló el DANE que: - La mayor brecha en la tasa de desocupación entre mujeres y hombres por dominio geográfico en el trimestre móvil diciembre 2024 - febrero 2025, se presentó en Centros poblados y rural disperso con 8,4 p.p. ◦ 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	ocupados en el país ganan menos de un salario mínimo; 38,1% gana entre uno y dos salarios mínimos; de dos a cinco salarios mínimos gana el 11,96%; de cinco a nueve salarios mínimos el 2,43% y más de nueve salarios mínimo un 0,99% ◦ El informe técnico del DANE -GEIH- para enero de 2025 predice que: Para enero de 2025, la población fuera de la fuerza de trabajo fue 14.506 miles de personas en el total nacional. Esta población se concentró principalmente en Oficios del hogar (57,0%) y Otros (24,1%). ◦ Frente a la población con discapacidad refiere el DANE que: Durante el trimestre móvil diciembre 2024 febrero 2025, la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue 22,5%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 66,6%, lo que significó una diferencia negativa de 44,1 puntos porcentuales (p.p.) entre ambas poblaciones. Estos datos reflejan una desconexión entre el marco legal vigente y la realidad del mercado laboral, especialmente en sectores históricamente marginados como el agrario y pecuario, el cultural, el de las plataformas digitales, los micronegocios, entre otros. Con las preguntas propuestas en la consulta popular, se busca corregir estas brechas estructurales mediante la recuperación de los recargos y la extensión de la jornada nocturna, la creación de nuevos tipos de contrato, la formalización gradual de sectores invisibilizados, y la protección reforzada para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores rurales, integrando así un enfoque interseccional. d. Las preguntas de la consulta popular mejoran las condiciones laborales, aumenta la productividad y genera empleo • ¿Por qué mejoran las condiciones laborales? <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>

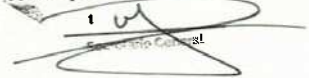
Reducir el límite de la jornada laboral diaria de las 9:00 p.m. a las 6:00 p.m. fortalece los derechos de los trabajadores y promueve una distribución justa del tiempo entre el trabajo, el descanso y la vida familiar. Esta medida refleja el compromiso del país con los principios de justicia social y equidad, alineándose con estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). <u>Proponemos que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%.</u> 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. <u>Proponemos apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas con incentivos reales para sus proyectos productivos.</u> Según información recopilada por CONFECAMARAS, al cierre de 2024, y analizando datos disponibles en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el 92% de las empresas en nuestro país son microempresas, y un 6% son pequeñas empresas. Para el año 2024, las micro, pequeñas y medianas empresas generaron 18 millones 268 mil empleos, lo que representa el 79,3% del empleo total nacional (DANE-GEIH). Ofrecer bajas tasas de interés para financiar la compra de insumos, maquinaria y tecnología en las micro, pequeñas y medianas empresas alivia los costos de producción y las vuelve más competitivas. Además, con esta propuesta, el gobierno busca priorizar sectores como la hotelería, los restaurantes y bares, la agricultura, el turismo y el transporte. <u>Proponemos que las personas tengan permisos para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes.</u>	La salud menstrual y el acceso a tratamientos médicos oportunos son temas de justicia social y salud pública. Muchas personas, especialmente mujeres, enfrentan estigmas o desventajas laborales por condiciones como la endometriosis o menstruaciones incapacitantes, que afectan al 20-30% de la población menstruante. En Colombia, se estima que alrededor del 33,6% de la población está en edad de menstruar, lo que significa que aproximadamente 17,3 millones de mujeres y personas menstruantes están en la fuerza laboral. Una parte significativa de esta población puede experimentar efectos menstruales que impactan su productividad y bienestar en el trabajo. <u>Proponemos la inclusión laboral de las personas con discapacidad, estableciendo la contratación laboral de al menos 2 personas por cada 100 trabajadores.</u> Esta medida ya está regulada para el sector público en el Decreto 2011 de 2017. No obstante, la inclusión de la población en condición de discapacidad debe ser un compromiso y una causa común para todos los sectores productivos del país. Según el DANE, en 2024 había más de dos millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. De ellas, solo 413 mil tienen empleo, lo que representa apenas el 20,7%. Con la aprobación de esta propuesta, hasta un millón 600 mil personas podrían recibir apoyo para tener más oportunidades de conseguir trabajo. El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, principios consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales como la <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. Al contratar al menos el 2% de su nómina de personas con discapacidad, las empresas contribuyen a reducir costos estatales asociados a subsidios por
desempleo o dependencia, mientras dinamizan el consumo interno. Para las personas con discapacidad, acceder a empleos formales significa autonomía económica, reducción de la pobreza y mayor participación en el desarrollo del país. <u>Proponemos que los aprendices del SENA e instituciones similares tengan contratos laborales.</u> La población ocupada de jóvenes (15 a 28 años) para el periodo comprendido entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 fue de cinco millones 117 mil personas, que equivalen a un 22% de la población ocupada en el total nacional. El 43% de la población ocupada joven tiene un empleo informal. Según datos del SENA, para el año 2024², se suscribieron 392.411 contratos de aprendizaje, de los cuales 250.142 fueron aprendices del SENA y 142.269 correspondieron a estudiantes de otras instituciones, incluidas las universidades. Que el contrato de aprendizaje tenga carácter laboral hace que las empresas deban tener una vinculación más efectiva y planeada que igualmente les permita brindar una oportunidad y aprovechar el valor de la mano de obra que los aprendices pueden incorporar en los procesos productivos. Es una relación de gana a gana, pues no se trata solo de forzar a las empresas, sino que estás planeen la incorporación de la renovación de sus plantas. 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.	<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> Actualmente, muchos repartidores y conductores en plataformas digitales carecen de contratos formales y acceso a seguridad social, lo que los expone a vulnerabilidades. Regular este sector asegura que el crecimiento tecnológico no se base en la precarización, sino en el respeto a la dignidad laboral. Esta medida alinea al país con estándares globales que buscan equilibrar la innovación con la protección social. De acuerdo con las cifras del DANE para 2024, cerca de 433 mil trabajadores de las plataformas digitales de transporte y reparto se beneficiarían de la reforma; garantizando una mejora en la estabilidad laboral y que las plataformas contribuyan al pago de la seguridad social y riesgos laborales. De los 433 mil trabajadores de plataformas, tan solo 49 mil cotizan a pensiones, es decir tan solo el 11,3%. Esta medida busca cerrar brechas de desigualdad, protegiendo a un grupo que enfrenta altos riesgos físicos (accidentes de tránsito) y económicos (inestabilidad de ingresos). Al permitir acuerdos contractuales justos, se empodera a los trabajadores para negociar condiciones dignas, se reduce la explotación y se promueve un modelo donde la tecnología no sustituye derechos básicos, sino que los integra. <u>Proponemos un régimen especial para trabajadores del campo para que se les garanticen derechos y salarios justos.</u> El porcentaje de participación del sector agropecuario en el PIB nacional, medido a precios corrientes con base 2015, mostró una tendencia de crecimiento durante el periodo 2022-2024. En 2022, la contribución del sector fue del 5,9 %, aumentando ligeramente al 6,0 % en 2023. Para 2024, según las proyecciones preliminares, se espera que el sector alcance una participación del 6,3 % (Fuente: Cuentas Nacionales-DANE). Garantizar salarios justos y derechos laborales impulsa la productividad, reduce la rotación de mano de obra y mejora la calidad de los productos

² Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Concepto INICIAATIVO a la proposición presentada por la honorable senadora Norma Hurtado al proyecto de Ley 055 de 2024 Senado.

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. <u>Proponemos eliminar la tercerización, intermediación y violación de derechos que causan los contratos sindicales.</u> La tercerización mediante contratos sindicales ficticios ha permitido a empresas evadir responsabilidades como seguridad social, salarios dignos y estabilidad laboral. Eliminar estas prácticas refuerza el marco legal, asegurando que las relaciones laborales sean directas, transparentes y respetuosas de la dignidad de los trabajadores y las trabajadoras. Esta medida alinea a Colombia con países que combaten la precarización laboral y protegen la libertad sindical auténtica. Mediante memorando técnico, la OIT, al analizar el texto de la reforma laboral, resaltó la eliminación de los <i>"riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical"</i>. 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: <i>"tomar las medidas necesarias (...) para garantizar que la figura del contrato sindical no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores"</i>. En el mismo sentido, en el año 2023 la OCDE recomendó a Colombia <i>"prohibir los contratos sindicales y todas otras formas de contratación abusiva"</i>. <u>Proponer la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales.</u> Actualmente, millones de trabajadores informales carecen de acceso a salud, pensiones y riesgos laborales, violando principios de igualdad y dignidad. Formalizar estos empleos y asegurar su inclusión en el sistema de seguridad social cumple con el deber de cerrar brechas históricas y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en equidad de género, ya que muchas de estas labores son ejercidas por mujeres.	La formalización laboral permitiría mejorar las condiciones de ingreso de aproximadamente 12 millones 878 mil trabajadores informales. Actualmente, el 70% de esta población percibe menos de un salario mínimo mensual legal. Esta medida beneficiaría especialmente a grupos que enfrentan mayores barreras para acceder a un empleo digno y estable. La cifra de informalidad del 55,9% en 2024 es la más baja del periodo analizado, lo cual sugiere que, aunque persisten desafíos estructurales, las políticas de generación de empleo formal y recuperación económica empiezan a mostrar resultados concretos. Este comportamiento abre una oportunidad importante para consolidar estrategias que sigan reduciendo la informalidad laboral en el país. <u>Proponemos que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción.</u> Actualmente, la proliferación de contratos temporales o por prestación de servicios ha precarizado el empleo, vulnerando derechos como la seguridad social y la libertad sindical. Establecer el contrato indefinido como regla general fortalece el marco legal, alineando al país con modelos que priorizan la dignidad laboral y reducen la explotación en sectores clave como el comercio, la industria y los servicios. La estabilidad laboral incrementa la productividad y la lealtad de los trabajadores, reduciendo costos de rotación y capacitación para las empresas. Además, los contratos indefinidos garantizan aportes continuos al sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal del Estado. Para la economía nacional, esto significa mayor consumo interno, inversión en capital humano y competitividad en mercados globales que valoran prácticas laborales éticas. También se reduce la informalidad, ya que las empresas tendrían incentivos para formalizar empleos en lugar de recurrir a esquemas temporales. <u>Proponemos constituir un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas.</u>
Crear un fondo para un bono pensional campesino corrige décadas de abandono institucional y cumple con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), priorizando la inclusión de un grupo que ha carecido de acceso a pensiones dignas. Esta medida refleja el compromiso con la justicia social y el reconocimiento del trabajo rural como pilar del país. El campo colombiano genera empleo a 4,8 millones de personas, de los cuales 3,9 millones son informales; ellos aportan significativamente a la seguridad alimentaria, pero muchos campesinos envejecen sin una pensión. Un fondo especial permitiría formalizar su aporte económico, inyectar recursos a zonas rurales y reducir la pobreza en la vejez. Además, al garantizar ingresos estables a adultos mayores, se dinamiza el consumo local y se alivia la carga fiscal asociada a programas asistenciales. En el sector rural solo el 8,6% de la población en edad de pensión, goza actualmente de una pensión; es decir, solo 8 de cada 100. Con este fondo se busca que 3,9 millones de trabajadores del campo puedan tener un ingreso en su vejez, y así garantizarles una vejez digna. Un bono pensional reconocería su labor histórica, mejoraría su calidad de vida y reduciría la desigualdad entre el campo y la ciudad. Esto también dignificaría el rol de las mujeres campesinas, quienes enfrentan una doble vulnerabilidad por su trabajo no remunerado en cuidados y agricultura. Además, fortalecería la cohesión social en regiones afectadas por el conflicto, contribuyendo a la paz territorial. • ¿Por qué aumentan la productividad laboral? Sea lo primero señalar que en el país la Productividad Total de los Factores - PTF- fue de 1,73% para el tercer trimestre del año 2024. Además, la productividad laboral por hora trabajada fue de 3,43%; la productividad media de 3,14% y la productividad laboral por persona empleada de 1,76%. Las preguntas de la consulta popular, van encaminadas a mejorar la productividad laboral, así:	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. 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. La productividad laboral es clave para el país, dado que esta refleja el motor del desarrollo. Si Colombia no avanza en la implementación para mejorar su productividad, se expone al riesgo de quedar estancada en su economía sin lograr reducir sus desigualdades. En este sentido esta consulta popular propone en cada una de sus preguntas medidas para aumentar la productividad desde el fortalecimiento de la educación, tecnología, empleo e implementación efectiva de políticas públicas. • ¿Por qué genera empleo? Al garantizar mejores ingresos de los trabajadores se impulsa el consumo y la demanda agregada que, a su vez, genera mayor empleo. El Observatorio Laboral del Ministerio del Trabajo estima que la reforma laboral podría generar 91 mil empleos más de los generados por la actividad económica habitual, especialmente en los sectores de: comercio, manufactura, entretenimiento y servicios de alojamiento. e. Cumplimiento de obligaciones internacionales Las preguntas de la consulta popular buscan modernizar la legislación laboral colombiana con base a los estándares internacionales de trabajo digno, equitativo y con garantías laborales justas para todos y todas. Con cada una de las preguntas, se avanza en la legitimidad a nivel global de los compromisos adquiridos por el país y se fortalecen los derechos humanos de índole laboral.

- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha insistido a Colombia a propósito de la necesidad de ajuste del marco normativo interno para el cumplimiento de los estándares internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio 01 de 1919 sobre las horas de trabajo (industria), ratificado el 20 de junio de 1933; los Convenios fundamentales 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y sobre la no discriminación en empleo y ocupación, ratificados el 7 de junio y el 4 de marzo de 1969 respectivamente; y los Convenios fundamentales 87 y 98 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificados el 16 de noviembre de 1976. - La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el pasado 11 de abril de 2025, reconoció como un esfuerzo positivo que se hayan incluido numerosas recomendaciones de dicho organismo en la reforma laboral entre las que se destacan: recargos en jornada nocturna, remuneración en día de descanso obligatorio, eliminación de la violencia y la discriminación en el trabajo, la formalización laboral y la protección de los derechos sindicales. - En el marco de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia se ha comprometido a mantener y mejorar sus estándares laborales, bajo pena de controversias internacionales por incumplimiento. La reforma atiende este mandato, fortaleciendo la inspección laboral y los mecanismos de protección sindical, como lo exigen dichos tratados. f. Coherencia con políticas públicas vigentes El Gobierno nacional viene trabajando temas para la formalización laboral, el trabajo digno y decente de las y los colombianos y la recuperación de sus derechos. Los temas que se han venido adelantando y que guardan relación con la consulta popular son: - El fomento de empleos formales mediante el programa "Empleos para la vida" (Decreto 533 de 2024), el cual crea incentivos económicos para	la contratación de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y hombres, - Implementación de "La política pública de reindustrialización" (CONPES 4129 de 2023), impulsando el desarrollo económico desde la diversificación de la matriz energética, el fortalecimiento de la producción agraria y la adopción de nuevas tecnologías. Todos estos temas se desarrollan y van ligados a las preguntas sometidas en la consulta popular de carácter nacional que se radica ante el Senado de la República. - Y planes de desarrollo territorial que promueven la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas. Es así, como las preguntas que harán parte de la consulta popular, no actúan de manera aislada, sino como parte de un ecosistema normativo y programático más amplio g. Conexión con derechos fundamentales y seguridad social La Constitución Política de Colombia establece un bloque axiológico y normativo en el que el trabajo, la dignidad humana y la seguridad social ocupan un lugar central, y son considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata (arts. 1, 2, 13, 25, 48, 53 y 93 CP). - Desarrollo del derecho al trabajo digno y decente La noción de trabajo decente, recogida por la OIT y ratificada por Colombia, incluye elementos como remuneración justa, estabilidad, igualdad de oportunidades, protección social y libertad sindical. La reforma internaliza este concepto al sistema jurídico colombiano, elevando el estándar mínimo de los derechos laborales. En particular, se propone que la ciudadanía se pronuncie sobre temas tales como:
- Ampliar licencias y flexibilizar jornadas para poblaciones cuidadoras y con condiciones particulares de salud; - Garantizar condiciones laborales dignas para personas en plataformas digitales, madres comunitarias, deportistas, artistas, y trabajadores rurales; - Reforzar la prohibición de la discriminación laboral, con un enfoque de género, interseccional y territorial. - La consulta popular como garantía de derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones (v. gr. Sentencias T-568/99, C-038/04, C-372/11) que el derecho al trabajo no puede analizarse desde una perspectiva puramente económica o contractual, sino como una expresión de la dignidad humana y un instrumento de realización de la igualdad material. IV. FECHA DE REALIZACIÓN Conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, con posterioridad a la presentación de esta solicitud, el Senado de la República tendrá un término de un mes para emitir concepto respecto de la conveniencia de la consulta popular impulsada. A su vez, el artículo 33 <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. 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 1 de septiembre de 2025.	V. CONCLUSIONES. 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. La consulta popular sobre derechos laborales es un acto de justicia histórica porque está dirigida a corregir y sanar las profundas desigualdades y omisiones que han marcado la historia laboral de Colombia. A lo largo de los años, ciertos sectores de la población han sido sistemáticamente excluidos de los beneficios laborales, la seguridad social, y el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Esta consulta busca restablecer la justicia y la dignidad de estos trabajadores. Esta responde a la necesidad de recuperar y fortalecer los derechos laborales de las y los colombianos y de avanzar en una actualización normativa integral en relación con los estándares internacionales, que atiendan a la realidad del mercado laboral actual, al fortalecimiento de sistema democrático y a la protección integral de la fuerza trabajadora del país. Sectores como las trabajadoras domésticas, el campesinado, los y las jóvenes aprendices y las personas con discapacidad, siempre han sido marginalizados en las reformas laborales. Esta consulta les da una voz, reivindicando no solo su derecho a un trabajo digno, sino también su lugar en la sociedad. Es un acto de justicia para aquellos que han sido invisibilizados por el sistema económico y político durante siglos. La consulta también es un paso para transformar el modelo económico hacia uno más justo, donde la riqueza no esté concentrada en unos pocos, sino distribuida de manera equitativa. Promover derechos laborales como contratos indefinidos, seguridad social universal y condiciones laborales dignas ayuda a reducir las brechas económicas y sociales que han existido en el país durante mucho tiempo.

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  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 ARZÚZA 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 ERESMIO SANGUINO PÁEZ EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  EDWIN PALMA EGEE LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (E),  CIELO ELAÍNNE RUSÍNQUE 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 PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL 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: 1. ¿Está de acuerdo con que la jornada de trabajo duro 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 con que las empresas deban contratar laboralmente al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores? ☐ Sí ☐ No 6. ¿Está de acuerdo con que los aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato de aprendizaje de carácter laboral? ☐ Sí ☐ No	ANEXO PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL 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 con eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales? ☐ Sí ☐ No 10. ¿Está de acuerdo con que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, 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 SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Fecha: 01/05/2025 Hora: 3:10 PM 
---	---



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



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,

El Segundo Vicepresidente,

Secretario General,

EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA

JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

**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 y votación la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a 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:

Por el SI: 47
Por el NO: 49
Total 96 votos

**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 SALEME 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	CHAGÜI 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



Secretaría General

15	ECHAVARRÍA SÁNCHEZ JUAN DIEGO
16	ECHEVERRI PIEDRAHITA GUIDO
17	ELÍAS VIDAL JULIO ALBERTO
18	ESPITIA JEREZ ANA CAROLINA
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 LOPERA 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 MARÍA 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

**VOTACIÓN NOMINAL A LA CONSULTA POPULAR DE CARÁTER 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	AGUDELO GARCÍA ANA PAOLA
2	ANDRADE SERRANO ESPERANZA
3	BARRERA RODRÍGUEZ JOSUE ALIRIO
4	BARRETO QUIROGA OSCAR
5	BEDOYA PÉREZ SOR BERENICE
6	BENEDETTI MARTELO JORGE ENRIQUE
7	BITAR CASTILLA LILIANA ESTER
8	BLANCO ÁLVAREZ GERMÁN ALCIDES
9	BLEL SCAFF NADYA GEORGET
10	CABAL MOLINA MARIA FERNANDA
11	CABRALES BAQUERO ENRIQUE
12	CARREÑO CASTRO JOSÉ VICENTE
13	CEPEDA SARABIA EFRAIN JOSÉ
14	CHACÓN CAMARGO ALEJANDRO CARLOS
15	DELUQUE ZULETA ALFREDO RAFAEL
16	ECHEVERRY ÁLVARÁN NICOLÁS ALBEIRO
17	ESPINOSA OLIVER KARINA
18	FARELO DAZA CARLOS MARIO
19	GALLO MAYA JUAN PABLO
20	GARCES ROJAS JUAN CARLOS
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	MOTOA SOLARTE CARLOS FERNANDO
35	PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS

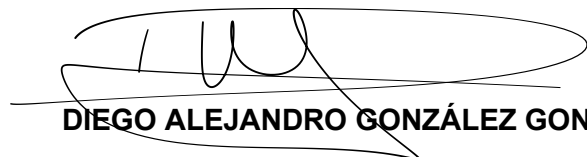
Secretaría General

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	VIRGÜEZ 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

La presente se expide a los veintisiete (27) días del mes de mayo de dos mil veinticinco (2025), en la ciudad de Bogotá D.C.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: BEOC - Revisó: Dolí Rojas Zarate



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolio Nacional

Primer Piso

Teléfonos: 3825156 - 3825163

secretaria.general@senado.gov.co



Secretaría General Senado

Bogotá D.C., 27 de mayo del 2025

SGE-CS-2228-2025

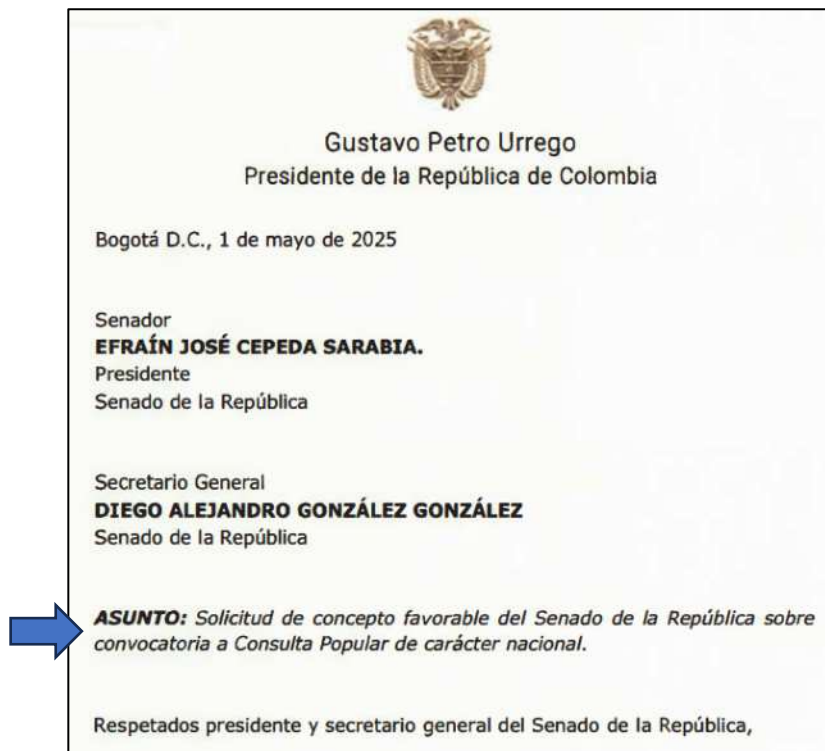
EL SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Con relación al trámite de la *"Solicitud de concepto favorable del Senado de la República, sobre convocatoria a consulta popular de carácter nacional"*, se permite

COMUNICAR:

1. Naturaleza del documento: Solicitud

El documento radicado por el Gobierno Nacional el primero de mayo del presente año, es una *"Solicitud de concepto favorable del Senado de la República, sobre convocatoria a consulta popular de carácter nacional"*, tal como lo indica en el asunto; y lo ratifica en el numeral VI, del documento firmado por el Presidente de la República y sus Ministros, tal como se puede ver en las siguientes imágenes:



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Secretaría General Senado



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.

2. La Solicitud fue tramitada y negada por la Plenaria del Senado

La Plenaria del Senado se pronunció frente a la Solicitud presentada por el Gobierno Nacional y fue negada en sesión del 14 de mayo (47 votos por el "Sí", y 49 votos por el "No"), tal como se certificó en su momento por esta Secretaría.

3. La Solicitud cumplió el principio de publicidad

La solicitud radicada fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 604 del 2025, cumpliendo así con el requisito de publicidad. Esto quiere decir, que todos y cada uno de los senadores tuvieron acceso y conocimiento del contenido total del documento, para votar de manera informada y definir el sentido de su voto.

4. La Solicitud se deliberó previamente

El presidente del Senado estableció la deliberación de la Solicitud en el orden del día del 13 de mayo. Durante la sesión se contó con la participación de todos los sectores, esto es, Gobierno Nacional a través de sus ministros, y senadores(as) de todas las bancadas. Esta sesión tuvo una duración aproximada de 6 horas.

5. La Solicitud no es un proyecto de ley

La Solicitud presentada por el Gobierno Nacional no es un proyecto de ley, sino un mecanismo de participación ciudadana expresamente previsto en la Constitución Política (artículo 104) y en las leyes 134 de 1994 y 1757 del 2015. Estas normas configuran un procedimiento especial, autónomo y distinto al trámite legislativo ordinario. Así, para este caso concreto, el rol del Senado no consiste en legislar, sino en emitir un concepto previo sobre la conveniencia de la convocatoria realizada por el Presidente de la República.

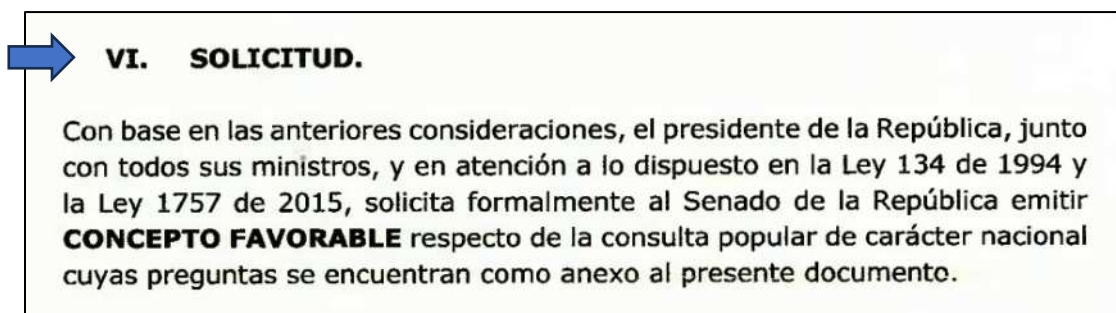
Secretaría General Senado

En este sentido, y en coherencia con lo argumentado, en el orden del día de la sesión plenaria del 14 de mayo, esta votación se registró dentro de la sección IV, titulada: "Citaciones diferentes a debates o audiencia previamente convocadas", como se puede ver en las siguientes imágenes, extraídas del orden del día:

IV CITACIONES DIFERENTES A DEBATES Ó AUDIENCIA PREVIAMENTE CONVOCADAS
*** <i>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</i> V

6. La Solicitud no contenía una proposición

El documento enviado por el Gobierno Nacional no contenía una proposición, sino una solicitud formal de concepto favorable al Senado, como lo ordena el artículo 104 de la Constitución, tal como se puede observar en la siguiente imagen.



Así, es importante resaltar que el Senado no votó ninguna proposición, **porque nunca la hubo**: la solicitud no es una proposición, y tampoco fue presentada una proposición por parte de Gobierno o Senadores, para que fuera sometida a votación; de tal modo que no es posible que el Secretario lea una proposición que no ha sido presentada.



Secretaría General Senado

7. La Solicitud se votó según el orden del día

Durante la sesión plenaria del Senado celebrada el 14 de mayo del 2025, la votación de la Solicitud se encontraba incluida en el orden del día, el cual fue debidamente publicado. En el desarrollo de dicha sesión, a las 6:12:45 de la grabación oficial, el Presidente de la Corporación solicitó al Secretario anunciar el siguiente punto del orden del día. El Secretario, de forma clara y expresa, indicó que se trataba de la votación de la consulta popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego, y sus ministros, conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso de la República No. 604 del 2025. Acto seguido, el presidente del Senado ordenó abrir el registro de votación, en ejercicio de las facultades conferidas por los artículos 43 y 130 de la Ley 5ª de 1992.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Secretario General Senado de la República

Proyectó: Jaime Gómez

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Carrera 7ª N° 8-68 – Primer Piso
PBX (57)(1)3823000 – 3824000 fax 3825158
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.



Secretaría General Senado

SGE-CS-2522-2025

Bogotá D.C., 11 de junio del 2025

Doctor

CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR

Representante a la Cámara

Correo electrónico: carlosedward@hotmail.com

Ciudad

Asunto: Respuesta radicado SGE-CE-02328-2025.

Respetado doctor Osorio:

Por medio de la presente, de manera comedida acuso recibo de su petición, mediante la cual requiere:

"(...)el pronunciamiento correspondiente del Senado de la República sobre la Convocatoria a una consulta popular.

De igual manera me permito solicitar se me expida certificación, en la cual conste si el Senado de la República se pronunció sobre dicha consulta, y en caso positivo se me informe si lo hizo dando concepto favorable o desfavorable, y en cualquier caso, precisando los votos que obtuvo el correspondiente pronunciamiento."

Al respecto, me permito dar respuesta a su solicitud en los siguientes términos:

El pasado el 01 de mayo del 2025 se radicó en la Secretaría General del Senado la "Solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre la convocatoria de la Consulta Popular de carácter nacional" mediante acto público, el cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 604 de 2025, para cumplir con el principio de publicidad. (Se adjunta lo anunciado).

El Presidente del Senado H. Senador Efraín Cepeda Sarabia, lo incluyó en el Orden del día para que el 13 de mayo de 2025, con el fin de que se realizara su discusión y el 14 de mayo de 2025, se realizara la votación de la solicitud. Cabe señalar, que el 14 de mayo de 2025, se realizó conforme al orden del día la votación en el marco de sus competencias constitucionales y legales, y conforme a las reglas de procedimiento establecidas en el reglamento del Congreso. (se adjunta lo anunciado)

De igual manera, me permito adjuntar la certificación donde consta la votación realizada a la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre la convocatoria a Consulta Popular de carácter Nacional, presentada por el señor

ACUÉPLATE LA DEMOCRACIA

secretaria.general@senado.gov.co



Secretaría General Senado

Presidente de la República, doctor Gustavo Petro Urrego, y sus Ministros, el 01 de mayo de 2025. Así mismo, se anexa Certificación emitida por el suscrito Secretario General *Con relación al trámite de la "Solicitud de concepto favorable del Senado de la República, sobre convocatoria a consulta popular de carácter nacional"* de fecha 27 de mayo del 2025.

Finalmente, se adjunta la Respuesta a la Solicitud de Consulta popular suscrita por el Presidente del Senado Dr. Efraín Cepeda Sarabia de fecha 28 de mayo del 2025, dirigida al Señor Presidente de la República Dr Gustavo Petro Urrego.

Sin otro particular, esta Secretaria queda atenta de lo que requiera y se encuentre dentro del ámbito de las competencias funcionales.

Cordialmente,


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

Proyectó: María Carolina Morales Castellar
Revisó: Jaime Gómez

Bogotá D.C., 05 de junio de 2025

Registrador
HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Registraduría Nacional del Estado Civil

Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto de un eventual decreto de convocatoria de consulta popular.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**, identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, solicita al Registrador Nacional del Estado Civil que, en cumplimiento del deber que impone el artículo 4 de la Constitución, **APLIQUE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD y SE ABSTENGA DE ADELANTAR** cualquier actuación encaminada a ejecutar una eventual convocatoria a consulta popular mediante decreto presidencial, en caso de que dicho acto sea expedido sin cumplir los requisitos legales y constitucionales para su convocatoria. En particular, el concepto previo y favorable del Senado de la República exigido por el artículo 104 de la Constitución.

Tabla de contenido

I. HECHOS.....	2
II. PROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	4
2.1. Supremacía constitucional y excepción de inconstitucionalidad:.....	4
2.2. El Registrador Nacional, como funcionario público, tiene el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad:	6
III. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE CONVOCATORIA	7
3.1. El presidente de la República desconoce el requisito constitucional de concepto favorable del Senado para la convocatoria de consultas populares nacionales (artículo 104 constitucional)	7
3.2. El presidente de la República carece de competencia para juzgar la legalidad de las actuaciones del Congreso: usurpación de funciones judiciales (artículo 228 constitucional).....	10
3.3. El presidente de la República transgrede el principio constitucional de separación de poderes, desconociendo decisiones que corresponden al Congreso (artículo 113 constitucional).	12
3.4. El presidente de la República se extralimita en sus funciones infringiendo el principio de legalidad (artículos 4, 6, 121 y 123 constitucionales)	13
IV. SOLICITUD	15

V. ANEXOS.....	16
VI. NOTIFICACIONES.....	16

I. HECHOS

1. El 1 de mayo de 2025, el presidente de la República, Gustavo Petro, radicó ante el Senado una solicitud de convocatoria de consulta popular, con fundamento en el artículo 104 de la Constitución y en las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015. La iniciativa estaba orientada a someter a votación ciudadana una serie de puntos centrales de su proyecto de reforma laboral después de que esa iniciativa hubiera sido archivada en la Comisión Séptima del Senado¹.
2. El 14 de mayo de 2025, luego de una jornada de deliberación intensa que tuvo lugar durante todo el día anterior, la plenaria del Senado votó la solicitud presidencial de convocatoria de consulta popular. El resultado fue de 49 votos en contra y 47 a favor, con lo cual se rechazó expresamente la convocatoria. Antes de la votación, el orden del día fue modificado con el propósito de reactivar el trámite del proyecto de reforma laboral en la Comisión Cuarta², propuesta que fue apoyada por el Gobierno³.
3. Ese mismo día, desde China, el presidente de la República cuestionó públicamente la legitimidad de la votación, alegando que se había cometido un fraude en su desarrollo. Afirmó que el voto del senador Edgar Díaz Contreras fue modificado⁴ y que la votación se cerró deliberadamente antes de que ingresaran senadores que conformarían una mayoría favorable⁵. Anunció, además, que acataría las decisiones emanadas de cabildos abiertos y movilizaciones ciudadanas como presidente legítimo y comandante de las fuerzas armadas⁶.
4. El 19 de mayo, mientras el presidente se encontraba fuera del país, los ministros del Interior, del Trabajo y de Salud radicarón ante la Secretaría del Senado un nuevo proyecto de consulta popular con cuatro preguntas nuevas relacionadas con el proyecto de ley para reforma a la salud⁷. El documento fue

¹ Senado de la República, “Senado recibió propuesta de consulta popular para reforma laboral”, Senado de la República, el 1 de mayo de 2025, <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6389-presidente-petro-radica-la-propuesta-de-consulta-popular-a-consideracion-del-senado-de-la-republica>

² Juan Sebastián Lombo Delgado, “Por mayoría, Senado revivió la reforma laboral; por 2 votos naufragó la consulta: ¿qué viene ahora?”, El Tiempo, el 14 de mayo de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-mayoria-senado-revivio-la-reforma-laboral-por-2-votos-naufra-go-la-consulta-que-viene-3453929>.

³ María Alejandra González Duarte, “Se hunde la consulta popular del Gobierno del presidente Gustavo Petro y revive la reforma laboral”, El Tiempo, el 14 de mayo de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/llego-la-hora-definitiva-de-la-consulta-popular-senado-votara-el-mecanismo-presentado-por-el-gobierno-petro-3453643>.

⁴ Gustavo Petro, @petrogustavo, 14 de mayo de 2025, <https://x.com/petrogustavo/status/1922767831378112994>

⁵ Gustavo Petro, @petrogustavo, 14 de mayo de 2025, <https://x.com/petrogustavo/status/1922766979041292608>

⁶ La Silla Vacía, “Senado derrota a Petro con la consulta, y asume el peso de la laboral”, La Silla Vacía (blog), el 14 de mayo de 2025, <http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/consulta-popular-senado-derrota-a-petro-pero-asume-el-peso-de-la-laboral/>.

⁷ Redacción Política, “Gobierno insiste en consulta con 4 preguntas nuevas, además de las 12 originales”, El Espectador el 19 de mayo de 2025, <https://www.elespectador.com/politica/petro-consulta-popular-gobierno-radica-de-nuevo-consulta-popular-seran-16-preguntas-noticias-hoy/>.

presentado por el ministro de Salud Guillermo Alfonso Jaramillo en calidad de ministro delegatario, de acuerdo a las facultadas otorgadas por el Decreto 499 de 2025⁸ que fue modificado por el Decreto 506 del mismo año⁹. Sin embargo, esta delegación no incluía la competencia para someter decisiones a consulta popular según el artículo 104 de la Constitución¹⁰ y había perdido vigencia el 17 de mayo.

5. El 20 de mayo de 2025, la senadora María José Pizarro presentó una solicitud de reapertura de la votación sobre la convocatoria a la consulta popular¹¹. La plenaria del Senado negó dicha solicitud con 64 votos por el “No” y 31 por el “Sí”. La Secretaría General del Senado certificó la validez de la votación previa, señalando que la única causal para repetirla sería un empate¹², lo cual no ocurrió, confirmándose la legitimidad y el carácter definitivo del pronunciamiento del Senado.

6. El 26 de mayo, el Gobierno volvió a radicar la propuesta de consulta popular, esta vez con la firma del presidente Petro. Aunque se presentó como una “adhesión” al trámite del ministro delegatario, el texto fue radicado nuevamente¹³.

7. El 27 de mayo, el ministro del Interior solicitó una nueva votación antes del 1 de junio, aduciendo una presunta nulidad de la decisión del Senado debido a la supuesta omisión de la lectura de la proposición, en contravía de lo dispuesto en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992. Advirtió que, de no repetirse la votación, el Gobierno expediría un decreto convocando la consulta popular directamente¹⁴.

Ese mismo día el secretario del Senado, Diego González, certificó que nunca hubo una proposición del Gobierno para votar la consulta popular por no tratarse de la votación de un proyecto de ley, sino de

⁸ El Decreto está disponible aquí: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200499%20DEL%207%20DE%20MAYO%20DE%202025.pdf>

⁹ El Decreto está disponible aquí: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200506%20DEL%209%20DE%20MAYO%20DE%202025.pdf>

¹⁰ Esta aparente irregularidad le valió una denuncia penal al ministro. Revisar: Daniel Jerez, “Ministro de Salud Guillermo Alfonso Jaramillo fue denunciado penalmente por radicar nueva consulta popular”, el 20 de mayo de 2025, <https://www.lafm.com.co/politica/ministro-de-salud-guillermo-alfonso-jaramillo-fue-denunciado-penalmente-por-radicar-nueva>.

¹¹ Laura Duarte, “Senado negó reabrir la votación de la consulta popular del Gobierno: se ratificó su hundimiento”, W Radio, el 20 de mayo de 2025, <https://www.wradio.com.co/2025/05/20/no-se-puede-reabrir-una-votacion-cuando-fue-cerrada-senado-nego-apelacion-sobre-consulta-popular/>.

¹² Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República*, artículo 135.

¹³ La Silla Vacía, “Gobierno volvió a radicar la consulta popular, pero con la firma de Petro”, *La Silla Vacía* (blog), el 27 de mayo de 2025, <http://www.lasillavacia.com/en-vivo/gobierno-volvio-a-radicar-la-consulta-popular-pero-con-la-firma-de-petro/>.

¹⁴ Emma Jaramillo Bernat, “Armando Benedetti desconoce la negativa del Senado a la consulta popular: exige una nueva votación esta semana para evitar que sea convocada por decreto”, *El País América Colombia*, el 27 de mayo de 2025, <https://elpais.com/america-colombia/2025-05-27/armando-benedetti-desconoce-la-negativa-del-senado-a-la-consulta-popular-exige-una-nueva-votacion-esta-semana-para-evitar-que-sea-convocada-por-decreto.html>.

una solicitud de concepto favorable presentada en el marco de un mecanismo de participación ciudadana¹⁵.

8. El 29 de mayo de 2025, el presidente del Congreso, senador Efraín Cepeda, notificó formalmente al presidente de la República sobre la decisión adoptada por la plenaria del Senado el 14 de mayo. En la misiva, indicó que mediante votación nominal, la corporación negó el concepto favorable para convocar la consulta popular con un resultado de 49 votos por el “No” y 47 por el “Sí”, y que dicha decisión constaba en la certificación expedida por el secretario general del Senado. La Mesa Directiva dejó constancia de que el trámite surtido cumplió con los requisitos previstos en la ley y que la solicitud presidencial había sido negada por las mayorías del órgano legislativo¹⁶.

9. El Consejo de Estado, a través de su Sección Quinta, dejó expresamente establecido que el concepto emitido por el Senado respecto de la presente consulta popular constituye un acto administrativo de naturaleza electoral, susceptible de control judicial mediante la acción de nulidad simple.

Mediante auto del 28 de mayo de 2025 (radicado No. 11001-03-28-000-2025-00072-00), dicha corporación admitió una demanda contra el concepto desfavorable emitido por el Senado en el trámite de esta misma consulta popular. Igualmente, precisó que, si bien un concepto favorable es un acto de trámite, uno desfavorable se convierte en un acto definitivo, en tanto concluye el procedimiento previsto en el artículo 104 de la Constitución y en las leyes estatutarias pertinentes, quedando así sujeto a control judicial.

En el marco de dicha acción judicial, el Gobierno nacional cuenta con plenas garantías procesales para controvertir la legalidad del acto administrativo, si así lo estima conveniente. En su defecto, podrá presentar su propia demanda exponiendo los supuestos vicios que alega, dentro del marco institucional y sin asumir competencias propias de la Rama Judicial.

10. A pesar de la clara negativa del Senado, el 3 de junio de 2025, el presidente Gustavo Petro anunció públicamente en alocución televisada su decisión de expedir por decreto la convocatoria a consulta popular. Allí argumentó que “jamás hubo un concepto favorable en el Senado” porque “hicieron trampa”. Afirmó además que la Corte Constitucional “tendrá en sus manos” el decreto y le pidió acompañar “la tarea de reconstruir el Estado Social de Derecho”¹⁷.

II. PROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

2.1. Supremacía constitucional y excepción de inconstitucionalidad:

¹⁵ Daniel Jerez, “Secretario del Senado certifica que nunca hubo una proposición para votar la consulta popular”, el 27 de mayo de 2025, <https://www.lafm.com.co/politica/secretario-del-senado-certifica-que-nunca-hubo-una-proposicion-para-votar-la-consulta>.

¹⁶ Senado de la República, “Senado informó oficialmente al Presidente Petro negación de consulta popular”, Senado de la República, el 29 de mayo de 2025, <https://www.senado.gov.co/>.

¹⁷ Camilo A. Castillo, “Presidente Petro dice que convocará por decreto consulta popular que el Congreso hundió: ‘La Corte decidirá’”, El Tiempo, el 3 de junio de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/urgente-presidente-gustavo-petro-dice-que-convocara-por-decreto-consulta-popular-que-el-congreso-hundio-3459987>.

El artículo 4 de la Constitución consagra el principio de supremacía constitucional, al establecer la obligación de aplicar preferentemente las normas constitucionales cuando exista incompatibilidad con disposiciones de inferior jerarquía. Este precepto no constituye una simple declaración programática, sino que impone un mandato vinculante para todas las autoridades y operadores jurídicos del país.

De este principio deriva la excepción de inconstitucionalidad, mecanismo de control difuso que permite e impone la inaplicación de normas incompatibles con la Constitución en casos concretos. La Corte Constitucional ha explicado que no es solo una facultad, sino también un deber de las autoridades¹⁸:

*“[F]acultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; **pero 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 un caso concreto y las normas constitucionales**”¹⁹.*

Puede aplicarse de oficio y, **“en consecuencia, su utilización “no comporta un exceso en los límites materiales y personales del proceso en el cual ésta se verifica”**, como tampoco el desconocimiento del valor jerárquico normativo en que se estructura el ordenamiento jurídico”. -Subraya y negrilla fuera de texto-.

En sentencia de unificación SU-599 de 2019, la Corte precisó que la figura procede en tres escenarios puntuales²⁰:

- Cuando la norma es contraria a la Constitución y no se ha emitido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad.
- Cuando la norma, válida y vigente, reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por la Corte Constitucional o de nulidad por inconstitucional por parte del Consejo de Estado.
- Cuando la aplicación de la norma, en el caso particular, acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento *iusfundamental*.

Frente a la primera hipótesis, el Consejo de Estado ha precisado que la figura corresponde al modelo de control de constitucionalidad concreto debido a que *“la definición acerca de si existe o no incompatibilidad entre una norma inferior y las constitucionales debe producirse en el caso específico, singular, concreto, y en relación con las personas involucradas en el mismo (...)”²¹*. Se deben configurar tres requisitos para su procedencia:

- Existencia de una contradicción palmaria y evidente entre la norma inferior y la Constitución.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-808 de 2007.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-389 de 2009.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-599 de 2019.

²¹ Sentencia de 14 de diciembre de 2006, Sección Quinta, expediente núm. 3975-4032, CP: Darío Quiñónez citada aquí <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/66001-23-31-000-2007-00070-01.pdf>

- Que dicha contradicción surja de una comparación directa entre ambas normas, sin necesidad de razonamientos complejos.
- Que la aplicación de la norma inferior vulnere o amenace derechos fundamentales o principios constitucionales esenciales.

Como se expone en los apartados siguientes, un eventual decreto presidencial que convoque una consulta popular sin el aval previo y favorable del Senado sería abiertamente contrario a la Constitución y generaría efectos incompatibles con el ordenamiento *iusfundamental*. En consecuencia, el Registrador Nacional del Estado Civil tendría la obligación de inaplicarlo en cumplimiento del deber de toda autoridad de desconocer actos manifiestamente inconstitucionales, conforme al principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 4 de la Carta.

2.2. El Registrador Nacional, como funcionario público, tiene el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad:

La Constitución de 1991 consolidó un cambio estructural en el diseño institucional de la organización electoral al otorgarle un rango constitucional autónomo e independiente. En virtud del artículo 120 de la Carta, dicha organización está compuesta por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, esta última encargada de “las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas”. A la cabeza de la entidad se encuentra el Registrador Nacional del Estado Civil, cuyas competencias están consagradas en el artículo 266 de la Constitución.

El Decreto 1010 de 2000, que regula la estructura y funcionamiento de la entidad, precisa en su artículo 2 que la Registraduría es la encargada de dirigir y organizar las elecciones, los mecanismos de participación popular, y administrar el registro civil y la identificación de los colombianos en apoyo de la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país. Así mismo, su misión, conforme al artículo 4, consiste en garantizar la organización y transparencia de los procesos electorales en los que se exprese la voluntad popular, actuando con neutralidad, objetividad y sujeción plena a la Constitución. En desarrollo de estas funciones, la Registraduría tiene a su cargo la planeación, dirección y ejecución de todos los actos administrativos y logísticos necesarios para la realización de los mecanismos de participación democrática.

Esta competencia se concreta, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 5 y 35 del Decreto 1010 de 2000, en tareas como la elaboración del calendario electoral, la coordinación interinstitucional, la preparación y distribución del material electoral, la organización del censo electoral, la designación y capacitación de jurados de votación, etc. Tales deberes, que abarcan todas las etapas del proceso participativo desde su programación hasta la certificación de resultados, configuran una responsabilidad técnica, operativa y jurídica que convierte a la Registraduría en garante institucional de la legalidad y transparencia de los mecanismos de participación ciudadana.

Por tanto, su actuación en estos procesos no puede limitarse a una ejecución automática, sino que exige un examen riguroso sobre la conformidad constitucional del acto que los origina. En esa medida, el Registrador Nacional no puede dar trámite a disposiciones del Ejecutivo -como un decreto que

convoque una consulta popular-, cuando estás incumplen condiciones esenciales establecidas en la Constitución, entre ellas el concepto previo y favorable del Senado previsto en el artículo 104. Por el contrario, en su calidad de máxima autoridad de una entidad autónoma e independiente, encargada de preservar la legalidad y la transparencia de los mecanismos de participación ciudadana, tiene el deber de abstenerse de ejecutar actos que contraríen el orden constitucional, incluso si emanan de otra rama del poder público.

III. INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE CONVOCATORIA

A partir de los hechos descritos, esta sección desarrolla las razones por las cuales el Registrador Nacional del Estado Civil estaría constitucionalmente obligado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad en caso de que el presidente de la República expida un decreto convocando una consulta popular sin contar con el aval previo y favorable del Senado, tal como exige el artículo 104 de la Constitución. Al no cumplir con una condición constitucional objetiva, el Registrador Nacional del Estado Civil debe abstenerse de derivar efectos de dicho acto, en cumplimiento de su deber de garantizar la legalidad del proceso participativo y de aplicar directamente la Constitución.

En consecuencia, corresponde a la autoridad pública responsable de organizar y garantizar la transparencia de los mecanismos de participación, abstenerse de ejecutar dicho decreto. Así lo exige el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 4 de la Carta, conforme al cual toda autoridad está obligada a inaplicar normas o actos que vulneren de forma evidente la Constitución. A continuación, se explicará por qué, en este caso, se cumplen los requisitos para ejercer la excepción de inconstitucionalidad, conforme a los parámetros fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3.1. El presidente de la República desconoce el requisito constitucional de concepto favorable del Senado para la convocatoria de consultas populares nacionales (artículo 104 constitucional).

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

i. El artículo 104 de la Constitución establece que el presidente podrá someter a consulta del pueblo asuntos de trascendencia nacional, previo concepto favorable del Senado de la República. Esta exigencia se reitera en el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 y en el literal b del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015. En ese sentido, dicho trámite no es opcional, sino un requisito obligatorio que garantiza un control institucional antes de ejercer tal facultad presidencial. Solo en caso de que el Senado guarde silencio y no emita concepto dentro del plazo legal, el presidente queda habilitado para convocar la consulta por decreto, conforme lo establece el artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

ii. No obstante, como consta en la sección de hechos, el Senado sí emitió un pronunciamiento dentro del término legal. El 14 de mayo de 2025, la plenaria del Senado sometió a votación la solicitud del presidente para convocar una consulta popular nacional. Esa votación tuvo un resultado de 49 votos en contra y 47 a favor, decisión que fue certificada por la Secretaría General del Senado²². En consecuencia, con la emisión del concepto desfavorable por parte del Senado, quedó definitivamente clausurada la vía constitucional para convocar la consulta mediante decreto presidencial.

iii. Aunque la argumentación anterior basta para concluir que la expedición de un decreto presidencial en estas condiciones vulneraría abiertamente la Constitución -al desconocer un pronunciamiento legítimo y vinculante del Senado- es pertinente examinar una cuestión adicional.

Según la interpretación del Gobierno, la votación del 14 de mayo carece de validez jurídica debido al incumplimiento de una exigencia formal prevista en el artículo 125 de la Ley 5ª de 1992: la lectura previa de una proposición que indique expresamente el objeto de la votación. Con base en este argumento, sostiene que el Congreso no se habría pronunciado válidamente sobre la solicitud y que, al haber transcurrido más de treinta días sin un pronunciamiento, el presidente está habilitado para convocar la consulta por decreto.

iv. Esa afirmación es errónea, porque desconoce la forma y el contexto en que se produjo la votación. El artículo 125 de la Ley 5ª de 1992 exige la lectura previa de las proposiciones como una garantía del principio de publicidad. Sin embargo, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia C-481 de 2019 que este principio no es absoluto y puede ser flexibilizado, siempre que se respete su finalidad sustantiva. En el caso particular, esta flexibilización es admisible por dos razones.

v. En primer lugar, la Ley 5ª de 1992 no regula el trámite aplicable a la votación de una consulta popular nacional, que posee una naturaleza distinta a la de los proyectos de ley o actos legislativos. A diferencia de estos, su contenido es indivisible y no admite modificaciones, por lo que el Congreso sólo aprueba o niega la solicitud presidencial. En ese contexto exigir la lectura específica resulta una solemnidad innecesaria, puesto que siempre es claro el sentido del voto al momento de ejercerlo. De hecho, el proyecto de convocatoria del Gobierno no contenía una proposición en sentido técnico, sino una petición formal de aval legislativo²³.

vi. En segundo lugar, la Corte Constitucional considera que el principio de publicidad debe interpretarse conforme al criterio de “instrumentalización de las formas” (C-325 de 2022), según el cual los requisitos procedimentales son medios para alcanzar fines sustantivos, no formalidades vacías (C-737 de 2001). Conforme a esto, es posible cumplir el requisito de publicidad acudiendo a otros mecanismos, siempre que estos: (a) se comuniquen a los destinatarios, (b) estén disponibles de forma accesible, y (c) proporcionen suficiente información para permitir una deliberación informada y consciente (C-325 de

²² Laura Duarte, “Senado negó reabrir la votación de la consulta popular del Gobierno: se ratificó su hundimiento”, W Radio, el 20 de mayo de 2025, <https://www.wradio.com.co/2025/05/20/no-se-puede-reabrir-una-votacion-cuando-fue-cerrada-senado-nego-apelacion-sobre-consulta-popular/>.

²³ El texto puede ser revisado descargando el texto de la Gaceta N.º 604 de 2025 en el siguiente enlace: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=67e4f24e8d92c0867431ef3044dc>

2022). Es decir, el artículo 125 no exige necesariamente la lectura literal de una proposición, si se cumplen de forma equivalente esas condiciones.

vii. En el caso particular, la votación del 14 de mayo fue pública, anticipada y debidamente anunciada. El texto de la consulta figuraba previamente en el orden del día²⁴, era de libre acceso para los congresistas y había sido publicado con anterioridad en la Gaceta del Congreso N.º 604 de 2025²⁵. Además, antes de la votación se anunció expresamente que se sometería a consideración “la propuesta de consulta popular presentada por el presidente de la República, cuyo texto fue publicado previamente en la Gaceta del Congreso N.º 604 de 2025.”²⁶

viii. Los distintos elementos mencionados constituyen precauciones suficientes para garantizar que los congresistas tuvieran acceso claro, oportuno y suficiente a la información objeto de decisión. Por tanto, el ejercicio de su voto se dio en condiciones legítimas que confirman la existencia de un rechazo claro y deliberado. Esta postura fue acogida por el Consejo de Estado, que admitió la demanda de nulidad contra el acto mediante el cual el Senado de la República dio concepto desfavorable a la consulta popular solicitada, validando así la existencia, presunción de legalidad y efectos jurídicos del pronunciamiento legislativo²⁷.

ix. Cabe resaltar que, según la jurisprudencia constitucional, una vez adoptada una decisión por parte del Congreso, esta adquiere carácter vinculante y no puede ser desconocida ni reabierta sin habilitación normativa expresa. En la Sentencia C-543 de 1998, la Corte estableció que la improbación de una disposición impide su reconsideración en la misma etapa del trámite. Igualmente, en la Sentencia C-277 de 2007 distinguió entre normas “no aprobadas” y “negadas”, señalando que estas últimas no pueden someterse nuevamente a debate sin quebrantar el principio de seguridad jurídica y la voluntad democrática ya expresada.

x. Por lo tanto, en este escenario se cumplen claramente los requisitos que habilitan la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución.

Primero, existe una contradicción directa y evidente entre el contenido de un eventual decreto presidencial y el artículo 104 de la Constitución, que condiciona expresamente la convocatoria a una consulta popular al concepto previo y favorable del Senado.

Segundo, dicha contradicción puede establecerse a partir de una comparación literal y sistemática entre el marco constitucional y el acto que lo desconoce, sin necesidad de interpretaciones complejas ni valoraciones jurídicas abstractas.

²⁴ El orden del día puede revisarse en el siguiente enlace haciendo clic sobre la fecha del 14 de mayo: <http://www.secretariassenado.gov.co/orden-del-dia-senado>

²⁵ Ibidem.

²⁶ La discusión de la plenaria está disponible aquí, ver a partir del minuto 6:12:00: <https://youtu.be/0OCCqX2B6uI>

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 28 de mayo de 2025, radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

Tercero, su aplicación afectaría gravemente principios estructurales del orden constitucional, en particular el principio de separación de poderes, al sustituir el control institucional previsto por la Carta por una decisión unilateral del Ejecutivo. Con esto, se dismantelan los mecanismos de equilibrio entre ramas y se debilitan las garantías frente a la concentración indebida del poder. En ese marco, la Registraduría Nacional del Estado Civil no solo está autorizada, sino obligada a inaplicar un acto de esa naturaleza por contrariar abiertamente la Constitución.

3.2. El presidente de la República carece de competencia para juzgar la legalidad de las actuaciones del Congreso: usurpación de funciones judiciales (artículo 228 constitucional).

NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA
Artículo 228. <i>La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.</i>

i. El artículo 228 de la Constitución consagra que “la administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes”. Esta disposición consagra el principio de autonomía judicial, según el cual ninguna autoridad puede interferir en las decisiones adoptadas por los órganos encargados de impartir justicia. A su vez, el artículo 116 superior complementa esta garantía al definir cuáles autoridades ejercen la función jurisdiccional: *la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales, los jueces, la justicia penal militar, la jurisdicción agraria y rural*, y en ciertos casos excepcionales, particulares investidos transitoriamente de funciones jurisdiccionales.

ii. En consonancia con lo anterior, el artículo 189 de la Constitución establece que las competencias del presidente de la República se circunscriben a la dirección del gobierno, la conservación del orden público, la ejecución de las leyes, la conducción de las relaciones internacionales y otras funciones de naturaleza administrativa. En ningún caso, la Constitución le atribuye funciones de administración de justicia ni de control jurisdiccional sobre los actos expedidos por otras ramas del poder público; competencias que corresponden de manera exclusiva a la jurisdicción constitucional y contencioso-administrativa.

iii. En lo que respecta al concepto emitido por el Senado en el marco del artículo 104 de la Constitución, su legalidad solo puede ser evaluada por las autoridades judiciales competentes. La valoración sobre la regularidad del trámite legislativo y los efectos jurídicos de dicha decisión corresponde, en todo caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme al principio de separación de poderes. Cualquier intento del Ejecutivo por desconocer los efectos de esa decisión, sin un pronunciamiento judicial previo, constituye una intromisión indebida en competencias reservadas a los jueces.

iv. Sustituir este control institucional por una valoración unilateral no solo desconoce la función jurisdiccional exclusiva de los jueces, sino que representa una interferencia indebida en el núcleo esencial

de la administración de justicia. La decisión en cuestión, esto es, el concepto negativo del Senado frente a la convocatoria a consulta popular, constituye una decisión definitiva y de carácter general, cuya validez únicamente puede ser controvertida a través de los mecanismos judiciales establecidos. De hecho, esta revisión ya está en curso ante el Consejo de Estado²⁸, lo que evidencia la existencia de un canal legítimo para resolver este tipo de controversias.

v. Además, la existencia de una demanda en curso ante el Consejo de Estado impone el deber institucional de esperar su pronunciamiento antes de adoptar decisiones que desconozcan el concepto emitido. Proceder sin esperar esa definición vulnera la independencia judicial consagrada en el artículo 228 de la Constitución y priva de eficacia real los medios de control establecidos para resolver controversias entre ramas del poder público. Así mismo, contraría los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁹, que exigen que toda persona tenga acceso a un juez imparcial y a recursos judiciales efectivos frente a actos que violen el ordenamiento jurídico.

vi. Una interpretación contraria, que habilite al presidente para declarar por sí mismo la invalidez de una decisión del Congreso, distorsiona gravemente el diseño constitucional de separación de poderes y compromete la integridad del sistema de frenos y contrapesos. Admitir que el Ejecutivo puede revisar o suspender los efectos de actos del Congreso sin intervención judicial equivale a otorgarle facultades jurisdiccionales que expresamente le han sido negadas por la Constitución. Tal lectura, no solo vulnera la independencia funcional de la administración de justicia consagrada en el artículo 228, sino que abre la puerta a una concentración indebida de poder, incompatible con el régimen democrático.

vii. Por lo tanto, en este escenario se configuran de manera clara y verificable los requisitos que habilitan la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4° de la Constitución.

Primero, existe una contradicción directa, evidente y verificable entre el contenido de un eventual decreto presidencial y el artículo 228 de la Constitución, que consagra la independencia de la administración de justicia y reserva a la Rama Judicial -no al Ejecutivo- la facultad exclusiva de resolver controversias sobre la validez de las decisiones del Congreso.

Segundo, dicha contradicción no requiere interpretaciones complejas ni valoraciones jurídicas abstractas, ya que puede establecerse a partir de una comparación literal y sistemática entre las normas constitucionales que definen las competencias de cada rama del poder público y el acto que pretende desconocerlas.

Tercero, permitir que el presidente sustituya las decisiones jurisdiccionales por juicios unilaterales comprometería de manera grave la independencia de la Rama Judicial, al permitir que una autoridad ajena a la función jurisdiccional interfiera en el núcleo esencial de sus competencias. Una circunstancias

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 28 de mayo de 2025, radicado: 11001-03-28-000-2025-00072-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁹ Ley 16 de 1972. “Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969”. Publicada en el Diario oficial 33.780 de febrero 5 de 1973.

que necesariamente debilita las garantías institucionales previstas para la resolución imparcial de los conflictos jurídicos.

En ese marco, la Registraduría Nacional del Estado Civil no solo está autorizada, sino obligada, a inaplicar un acto de esa naturaleza por contrariar abiertamente la Constitución.

3.3. El presidente de la República transgrede el principio constitucional de separación de poderes, desconociendo decisiones que corresponden al Congreso (artículo 113 constitucional).

NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA
Artículo 113. <i>Son Ramas del Poder Público, <u>la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.</u></i> <i>Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. <u>Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.</u></i>

i. El artículo 113 de la Constitución establece que las ramas del poder público son independientes entre sí, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Este principio consagra la separación funcional del poder, en tanto define ámbitos de competencia propios y excluyentes para cada rama del poder público e impide la concentración de funciones en un solo órgano. Tal diseño constituye una garantía estructural de la democracia constitucional, orientada a preservar la libertad de los ciudadanos frente a los excesos del poder.

ii. En la Sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional reafirmó que la separación de poderes obedece a una decisión política deliberada del Constituyente, encaminada a evitar la concentración arbitraria del poder y a proteger la libertad ciudadana. Esta moderación se logra mediante la distribución funcional del poder y la asignación de competencias diferenciadas a órganos distintos, con el fin de que ninguno pueda ejercer la totalidad de las funciones del Estado ni absorber las atribuciones conferidas a otros. Así se garantiza que cada órgano actúe dentro del marco de su competencia y se someta a controles recíprocos que previenen y sancionan eventuales excesos.

iii. De este modo, la colaboración armónica entre ramas no puede entenderse como licencia para interferir en las competencias de otra ni como fundamento para relaciones de subordinación entre órganos del Estado. Por el contrario, este principio refuerza un modelo de poder limitado, articulado en instancias autónomas cuya interacción está regida por el respeto mutuo de sus competencias. Como lo subraya la Corte en la misma decisión, el propósito de la Constitución no es optimizar la organización estatal, sino establecer frenos materiales al ejercicio del poder para proteger la libertad política y garantizar que ningún órgano, amparado en la soberanía, menoscabe los derechos fundamentales.

iv. A la luz de este marco, la decisión de convocar una consulta popular mediante decreto, pese al pronunciamiento negativo del Senado, vulnera de manera directa el principio de separación de poderes. En tal caso, el Ejecutivo no ejerce una competencia propia, sino que asume indebidamente una función

atribuida por el artículo 104 de la Constitución al Senado. Con ello, vacía de contenido el papel del Congreso como órgano de representación democrática, al desconocer su rol institucional en la canalización de la voluntad popular a través de procedimientos deliberativos. En otras palabras, sustituye el control institucional previsto por la Constitución por una decisión unilateral del Ejecutivo, algo abiertamente incompatible con el Estado de Derecho.

v. En este contexto, la convocatoria de una consulta popular mediante decreto presidencial, bajo el argumento de que la decisión del Senado adolece de un vicio procedimental, constituye una invasión de la esfera funcional del Legislativo. Este tipo de actuación desnaturaliza por completo el sistema de frenos y contrapesos, y contraviene abiertamente la distribución funcional del poder establecida por la Constitución.

vi. En consecuencia, se configuran los presupuestos que habilitan la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución.

Primero, existe una contradicción directa, manifiesta y verificable entre el eventual decreto y el orden constitucional, pues el Ejecutivo asume competencias que no le han sido atribuidas, en contravía del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113.

Segundo, dicha incompatibilidad no requiere interpretaciones complejas, pues surge del desconocimiento de un límite explícito establecido en varios artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 104.

Tercero, su aplicación comprometería principios estructurales del Estado constitucional, en particular el equilibrio funcional entre las competencias del Congreso y las del Ejecutivo. En ese marco, la Registraduría Nacional del Estado Civil no solo está autorizada, sino obligada a inaplicar un acto de esa naturaleza por contrariar abiertamente la Constitución.

3.4. El presidente de la República se extralimita en sus funciones infringiendo el principio de legalidad (artículos 4, 6, 121 y 123 constitucionales)

NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA
Artículo 4. <i>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.</i> <i>Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.</i> Artículo 6. <i>Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.</i> Artículo 121. <i>Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.</i>

Artículo 123. *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

i. El Estado de Derecho, consagrado como principio fundamental en el artículo 1 de la Constitución, se estructura a partir del principio de legalidad, entendido como la sujeción plena de toda actuación estatal al ordenamiento jurídico. Este principio exige que toda competencia, función o atribución ejercida por una autoridad tenga una fuente normativa expresa, clara y previa.

ii. La Constitución establece con precisión que es deber de todos los nacionales acatar sus disposiciones y las leyes (artículo 4); que los servidores públicos son responsables no solo por infringir la Constitución y la ley, sino también por omitir o extralimitarse en el ejercicio de sus funciones (artículo 6); que ninguna autoridad puede ejercer funciones que no le hayan sido atribuidas por la Constitución o la ley (artículo 121); y que el ejercicio funcional de los servidores públicos debe ceñirse estrictamente a lo previsto por la Constitución, la ley y el reglamento (artículo 123).

iii. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-319 de 2007, destacó que las competencias de los órganos estatales, en un auténtico Estado de Derecho, deben estar consagradas de manera explícita, ser preexistentes y derivar directamente de la Constitución o de la ley. Esta exigencia no es meramente formal: busca evitar que las autoridades ejerzan el poder según su voluntad o conveniencia, trazando por sí mismas los límites de su propia actuación, lo cual abriría la puerta al abuso de poder, a la invasión de esferas funcionales ajenas, y a la afectación de derechos y libertades fundamentales

En esa misma línea, señaló la Corte que “*en un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas*”. Esta afirmación se explica en tanto que admitir ese tipo de competencias supondría legitimar actuaciones sin soporte normativo, en abierta contradicción con el orden constitucional y con el principio de legalidad que rige el ejercicio del poder público.

iv. A partir del análisis sistemático de los artículos 4, 6, 121 y 123 de la Constitución, en concordancia con el artículo 104 y las leyes estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, se concluye que el Gobierno nacional no tiene competencia para determinar la validez o legalidad del concepto desfavorable emitido por el Senado de la República en el trámite previo a la convocatoria de una consulta popular. Tampoco está facultado para convocar dicha consulta en ausencia de un concepto previo y favorable.

Esta exigencia no es una formalidad secundaria, sino un requisito sustancial de constitucionalidad, tal como ha sido interpretado de forma reiterada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-180 de

1994, C-150 de 2015 y C-379 de 2016. Según esta jurisprudencia, la convocatoria a consulta popular nacional requiere de forma inequívoca un concepto previo y favorable del Senado. La única excepción se presenta cuando, vencido el plazo establecido en la ley, no se ha emitido dicho concepto.

v. En este sentido, la expedición de un decreto de convocatoria a consulta popular por parte del Gobierno nacional, pese al carácter desfavorable del concepto emitido por el Senado de la República, desconoce una exigencia constitucional expresa y supone una actuación por fuera del marco normativo que delimita sus competencias. Al obrar de esta manera, el Ejecutivo incurre en una clara violación del principio de legalidad, ya que ejerce facultades que no le han sido asignadas y que, conforme al orden constitucional, no puede asumir por decisión propia.

vi. En consecuencia, se configuran los presupuestos que habilitan la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución.

Primero, existe una contradicción directa, manifiesta y verificable entre el eventual decreto y el orden constitucional, pues el Ejecutivo asume competencias que no le han sido atribuidas, en abierta transgresión de los artículos 4, 6, 121 y 123 superiores.

Segundo, esta incompatibilidad no exige interpretaciones complejas ni razonamientos extensos, pues resulta del desconocimiento de un límite constitucional claro y expreso.

Tercero, su aplicación comprometería principios estructurales del Estado constitucional, en particular el principio de legalidad que rige toda función pública. En ese marco, la Registraduría Nacional del Estado Civil no solo está autorizada, sino obligada a inaplicar un acto de esa naturaleza por contrariar abiertamente la Constitución.

IV. SOLICITUD

En atención a las consideraciones anteriores y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 4 de la Constitución, FEDe. Colombia solicita al Registrador Nacional del Estado Civil, en su calidad de autoridad responsable de la planeación, dirección y ejecución de los actos necesarios para la organización de los mecanismos de participación democrática:

Primero. Aplicar la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución frente a cualquier decreto presidencial que convoque a una consulta popular sin contar con el concepto previo y favorable del Senado de la República exigido por el artículo 104 superior.

Segundo. Abstenerse de ejecutar o adelantar cualquier actuación administrativa, operativa, logística, contractual o de planificación presupuestal orientada a la organización, preparación o implementación del proceso de consulta popular pretendido con dicho decreto. Todo ello, por tratarse de un acto manifiestamente contrario al orden constitucional y violatorio de los principios de legalidad, separación de poderes y distribución funcional de competencias entre las ramas del poder público.

V. ANEXOS

Se aportan como medios probatorios los siguientes:

Anexo 1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia
----------------	---

VI. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en:

Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

Por último, la Fundación para el Estado de Derecho se reserva el derecho de ampliar o precisar el alcance de esta solicitud, así como de identificar y exponer otros vicios de inconstitucionalidad que puedan derivarse del contenido concreto del decreto presidencial, una vez este sea expedido y conocido oficialmente.

Cordialmente,



ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1

Bogotá, D.C., 12 de junio de 2025

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

Registraduría Nacional del Estado Civil

Ciudad

Asunto: Solicitud de aplicación directa de la Constitución Política y abstención de convocatoria a elecciones para consulta popular inconstitucional

Respetado señor Registrador,

En mi calidad de Representante a la Cámara por el Partido Centro Democrático y en ejercicio del deber de velar por la integridad del orden constitucional y la correcta aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, me permito elevar respetuosamente la presente solicitud, con fundamento en el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 32 y 33 de la Ley 1757 de 2015, por medio de la cual se regula la participación democrática en nuestro país.

La norma constitucional es clara al disponer que la convocatoria a una consulta popular de carácter nacional sólo puede efectuarse mediante decreto del Presidente de la República con concepto previo favorable del Senado de la República. En efecto, el artículo 104 superior establece:

***"Artículo 104.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional."*

Esta disposición es desarrollada y reglamentada por los artículos 32 y 33 de la Ley 1757 de 2015, que reiteran la exigencia del concepto previo favorable del Senado como presupuesto habilitante y condicionante para que pueda configurarse válidamente la convocatoria a elecciones mediante decreto presidencial.

En este caso concreto, el Senado de la República ya ha emitido concepto, y este ha sido expresamente -desfavorable-, lo que impide jurídicamente que el Gobierno Nacional convoque válidamente a una consulta popular mediante decreto presidencial. En consecuencia, el cumplimiento del requisito constitucional y legal no se ha verificado, lo que torna inconstitucional cualquier intento de convocatoria por vía de decreto.

Dado que la Registraduría Nacional del Estado Civil es la entidad encargada de organizar, dirigir y garantizar los procesos electorales en el país, le corresponde aplicar directamente la Constitución Política y hacer prevalecer sus mandatos frente a decisiones contrarias a ella, en ejercicio del principio de excepción de inconstitucionalidad reconocido por la jurisprudencia constitucional y por el artículo 4º de la Carta.

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720 - Ext. 3465



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
CÁMARA DE REPRESENTANTES



HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

En consecuencia, le solicito respetuosamente que, en garantía del orden constitucional, de la división de poderes y de la legalidad de los mecanismos de participación ciudadana, se abstenga de adelantar cualquier actuación tendiente a la convocatoria y organización de elecciones relacionadas con la consulta popular anunciada por el Presidente Gustavo Petro, hasta tanto no se cumpla íntegramente el requisito de ley y Constitución consistente en el concepto previo favorable del Senado de la República.

Este llamado lo formulo no solo en mi calidad de congresista, sino también en nombre del pueblo colombiano que represento y del Partido Centro Democrático, en ejercicio legítimo de las funciones que nos confiere el sistema democrático.

Con sentimiento de respeto institucional y en defensa de la Constitución,

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara

Carrera 7 #8-68 Oficina 423B
Congreso de la República de Colombia



hernan.cadavid@camara.gov.co



601 8770720 - Ext. 3465

Neiva, 12 de junio de 2025

Doctor
HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Registrador Nacional del Estado Civil
Ciudad

Ref: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, que convoca consulta popular por parte del Presidente de la República

Me permito formular la presente solicitud en mi calidad de ciudadano colombiano, conocedor del ordenamiento jurídico constitucional y preocupado por la preservación del Estado de Derecho, con el fin de requerirle formalmente que aplique la excepción de inconstitucionalidad frente al decreto 0639 del 11 de junio de 2025, mediante el cual el Presidente de la República, Gustavo Petro, convoca a una consulta popular.

De conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política de Colombia, la Constitución es norma de normas y en ningún caso prevalecerán disposiciones legales que la contraríen. En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha reiterado que todos los servidores públicos y no únicamente los jueces tienen el deber de inaplicar normas manifiestamente contrarias a la Constitución.

La convocatoria presidencial a una consulta popular mediante el decreto 0639 del 11 de junio de 2025, sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 104 de la Constitución y sin contar con autorización previa del Senado de la República, no sólo desconoce el principio de separación de poderes, sino que vulnera el procedimiento constitucionalmente previsto para este tipo de mecanismos de participación.

En consecuencia, señor Registrador, respetuosamente le solicito que, en calidad de responsable del proceso electoral, aplique la excepción de inconstitucionalidad e inaplique el mencionado decreto, absteniéndose de iniciar cualquier actuación administrativa o logística orientada a su cumplimiento.

Notificaciones: Correo: jucamo8033@gmail.com
Atentamente,



Juan Carlos Mosquera Manchola
C.C. 7703645

REPUBLICA DE COLOMBIA
IDENTIFICACION PERSONAL
CEDULA DE CIUDADANIA

NUMERO **7.703.645**

MOSQUERA MANCHOLA

APELLIDOS

JUAN CARLOS

NOMBRES

Juan C. Mosquera

FIRMA





FECHA DE NACIMIENTO

24-DIC-1976

**NEIVA
(HUILA)**

LUGAR DE NACIMIENTO

1.73

ESTATURA

O+

G.S. RH

M

SEXO

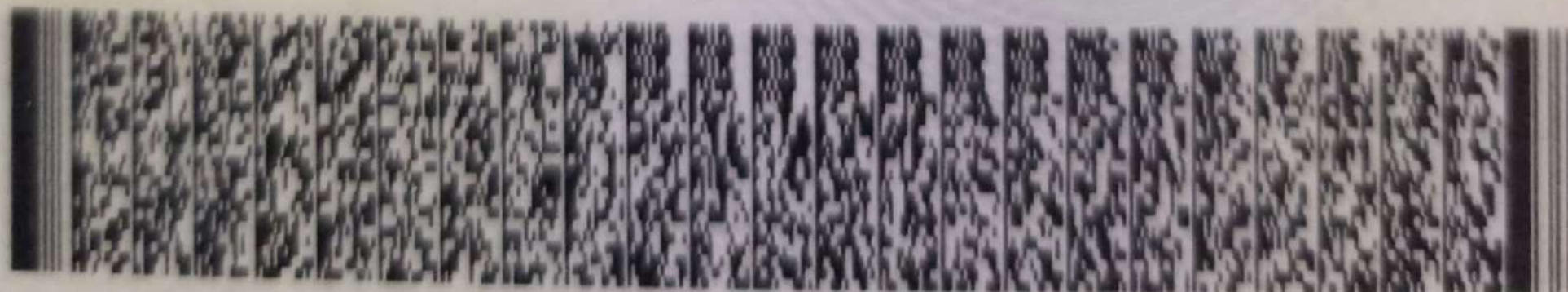
28-FEB-1995 NEIVA

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

INDICE DERECHO

Carlos Ariel Sánchez Torres

REGISTRADOR NACIONAL
CARLOS ARIEL SÁNCHEZ TORRES



A-1900100-00259620-M-0007703645-20101011

0024320456A 1

6670963120

Bogotá D.C., 11 de junio de 2025

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

Ciudad

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

Respetado Registrador:

Reciba un cordial saludo.

De manera atenta, y con base en lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, solicito respetuosamente que ejerza la excepción de inconstitucionalidad frente al **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* y, en consecuencia, se abstenga de convocar la votación de la Consulta Popular, toda vez que comporta una violación flagrante al artículo 104 de la Constitución de acuerdo a las siguientes consideraciones.

I. CONSIDERACIONES

i. La excepción de inconstitucionalidad como mecanismo para garantizar la supremacía de la Constitución en casos concretos.

El artículo 4 de la Constitución consagra el principio de la supremacía constitucional, a partir del cual se deriva la posibilidad que toda autoridad administrativa o judicial inaplique una disposición normativa que se encuentra vigente en el ordenamiento

jurídico por considerar que comporta una violación directa a la Carta para un caso concreto:

“La excepción de inconstitucionalidad es una herramienta a través de la cual las autoridades judiciales cumplen con la “facultad-deber” de inaplicar en un caso concreto una norma por contrariar la Constitución Política. Es una figura jurídica que se fundamenta en el artículo 4 de la Constitución, el cual prevé que “[l]a Constitución es norma de normas” y que “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Precisamente, de la referida disposición constitucional “se deriva la obligación de aplicar preferentemente las normas constitucionales, cuando las normas de inferior jerarquía resultan incompatibles con las primeras”. La excepción de inconstitucionalidad aplica sin necesidad de ser “alegada o interpuesta como acción”. Además, es una herramienta que “se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”¹”

Para que proceda, la jurisprudencia constitucional ha determinado que se deben configurar alguno de los siguientes tres supuestos:

“(i) La norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad [...]”

(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,

(iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental. En otras palabras, “puede ocurrir también que se esté en presencia de

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-109/22. M.P. Paola Meneses. F.J. 161.

una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales²

Para el caso bajo estudio, la excepción de inconstitucionalidad frente al **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* es procedente bajo la primera causal, toda vez que dicha norma comporta una violación manifiesta al artículo 104 de la Constitución, tal como se detallará a continuación.

ii. El Decreto 639 de 2025 “Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones” viola el artículo 104 de la Constitución: el Gobierno Nacional convocó la consulta popular a pesar de haber sido negada por el Senado de la República.

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.

² Corte Constitucional. Sentencia SU-109/22. M.P. Paola Meneses. F.J. 162.

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 al 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 al 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 por las razones que se expondrán a continuación.

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 al 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 parcialmente³”

³ Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 29-30.

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 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

fuerza 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 suficiente⁴”

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

⁴ Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 31-33.

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 vota⁵”.

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.

⁵ Plenaria del Senado de la República del 13 de mayo de 2025.

<https://www.youtube.com/watch?v=MeFXgBWVmKI&t=15039s>. Minuto 2:05:43 - 2:06:05.

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 día⁶”.

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

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

⁶ 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

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”

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

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-084/19. M.P. Diana Fajardo. F.J. 8.

De hecho, la deliberación se extendió por cuatro horas y treinta minutos⁸, 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.

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

⁸ 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.

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 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 Política⁹”

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 a 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 Plenarios 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.

⁹ 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 de la 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 Presidente¹⁰".

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

¹⁰ 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.

Consulta y se dio en un contexto donde toda la Plenaria era consciente que después de votar el informe de la 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 la misma, 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 a 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 al Reglamento del Congreso, sino del parlamentario 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 los 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 a 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 presentado¹¹".

(...)

"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 Pizarro¹²".



13

¹¹ 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

¹² 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

¹³ Plenaria del Senado de la República del 20 de mayo de 2025.
<https://www.youtube.com/watch?v=OxwQ33FuUKY>. Minuto 2:35:42.

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 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 639 de 2025** “*Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones*” 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 No¹⁴”.

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:

¹⁴ 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.

“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.

Así lo ratifica el secretario del Senado¹⁵”

En este contexto, vale señalar que la irregularidad que aduce la norma referida 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 señalado, 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:*

(...)

¹⁵ Senador Edgar Díaz. Cuenta de X. Publicación del 14 de mayo de 2025
<https://x.com/EdgarDiazPaLant/status/1922793749513371990>

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.

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:



16

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:

¹⁶ 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.



17

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

18

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 Constitución¹⁹.

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

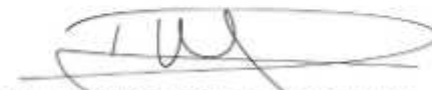
¹⁹ Corte Constitucional. Auto 705/24. M.P. Juan Carlos Cortés. F.J. 44

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 a 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 Barrera⁴, 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 expuestas²⁰”.

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

²⁰ 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.

inconstitucionalidad se tergiversa en un mecanismo a través del cual las autoridades, de acuerdo a su capricho coyuntural, toman decisiones de manera arbitraria y solo 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.

Por ello, la Rama Ejecutiva no tiene otro camino jurídico distinto a respetar y acatar la decisión soberana del Senado. Utilizar de manera espúrea 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 este cargo 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 frenos 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, es que la violación al artículo 104 de la Constitución expuesta a lo largo de esta demanda reviste una gravedad superior. El Presidente de la República pretende desconocer una decisión válida tomada por un poder independiente para imponer su voluntad, lo cual es una conducta propia de dictadores.

La supervivencia de la Constitución de 1991 está en juego en este caso y usted, como Registrador Nacional del Estado Civil, tiene la responsabilidad de garantizar su supremacía, evitando que sus postulados queden reducidos a aspiraciones sin la capacidad de contener el desbordamiento de poder del Presidente de la República.

II. PETICIÓN

De acuerdo a las anteriores consideraciones, solicito respetuosamente que en su condición de Registrador Nacional del Estado Civil aplique la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de la Constitución frente al **Decreto 639 de 2025** *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* y, en consecuencia, se abstenga de convocar el proceso electoral al que hace referencia dicha norma, toda vez que comporta una violación manifiesta al artículo 104 de la Constitución Política de 1991.

III. ANEXOS

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=0OCCqX2B6uI&t=11133s>

Plenaria del Senado de la República. 20 de mayo de 2025.

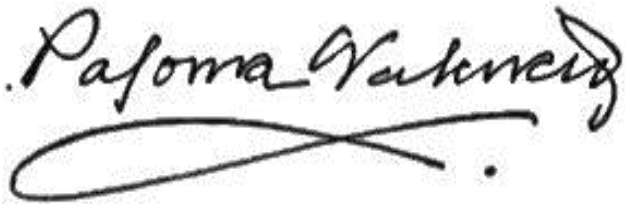
<https://www.youtube.com/watch?v=OxwQ33FuUKY&t=9352s>

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”*.

IV. 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 ; paloma.valencia@senado.gov.co

Cordialmente



Paloma Valencia Laserna
Senadora de la República



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 Luhmann¹.

¹ 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 continuara 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 afectados².

(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

² 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 Epieyú, 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**

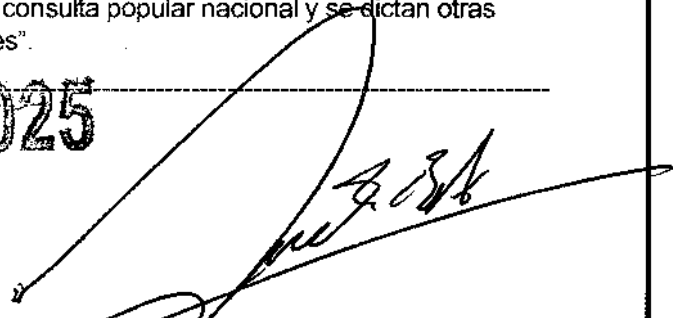
Dado a los



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,



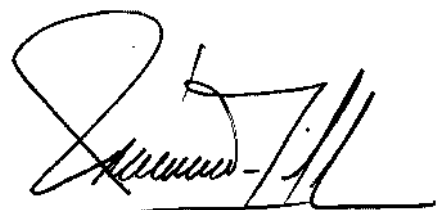
ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES (E),



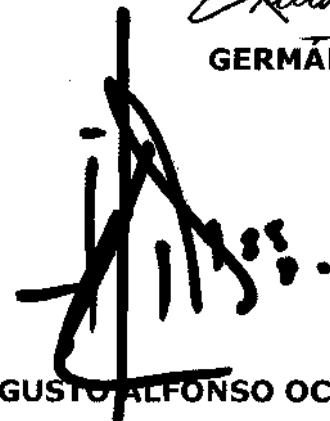
ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPY

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".

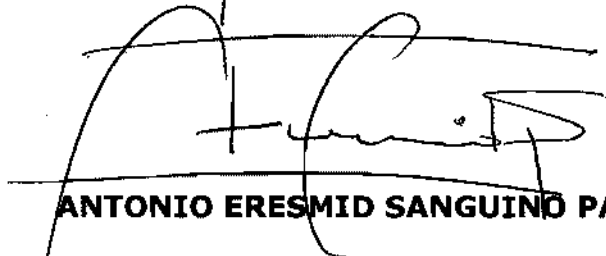
11 JUN 2025

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,



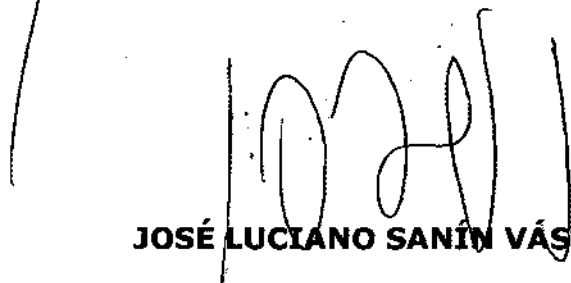
GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ

EL MINISTRO DE TRABAJO,



ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA (E),



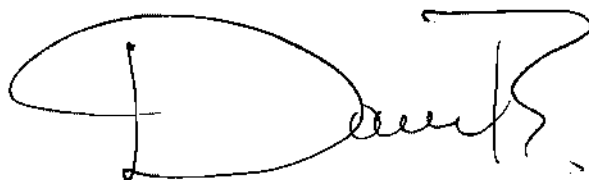
JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ

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),

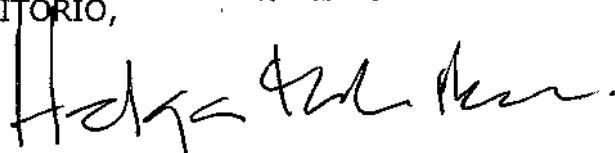


CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA

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,



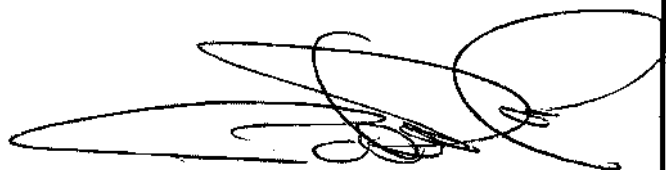
MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA

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



YANAI KADAMANI FONRODONA

LA MINISTRA DEL DEPORTE,



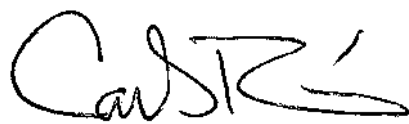
PATRICIA DUQUE CRUZ

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN,



ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE

EL MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD,



CARLOS ALFONSO ROSERO



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.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:

<i>"[...]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 [...]".</i> 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 <i>"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"</i>. 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 ¹ 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 colombianos 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: 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. - 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. - 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. - El artículo 144 establece el fortalecimiento de la industria digital, así como los contenidos, desarrollo de software, aplicaciones, emprendimiento y la innovación para la productividad, generando nuevos empleos e ingresos en las regiones. Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer regulaciones al

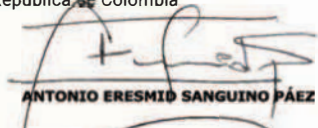
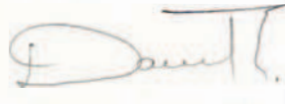
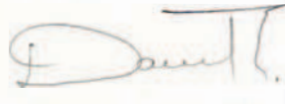
contrato de aprendizaje, se crea la modalidad de trabajo en plataformas digitales y se mitiga la brecha de desigualdad de las poblaciones rurales. 5. El artículo 348 establece la creación del programa Nacional de Jóvenes en Paz, señalando la implementación de una ruta de atención integral para aquellos que se encuentren en situación de pobreza extrema, jóvenes rurales y otras condiciones de vulnerabilidad. Las preguntas de la consulta popular guardan relación con esta disposición normativa dado que se busca establecer medidas para la laboralización de aprendices SENA, el mejoramiento de sus condiciones laborales y la existencia de un contrato agropecuario que garantice la mitigación de brechas en el sector rural. b. Temas a promover en la consulta popular 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. Tales interrogantes, pondrá a consideración del pueblo colombiano las siguientes propuestas: 1. Que la jornada laboral de día no supere las 8 horas y se desarrolle entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m. Porque el trabajo no puede seguir devorando la vida. El equilibrio entre tiempo laboral, descanso y vida familiar es un derecho, no un privilegio. 2. Que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%. Porque el sacrificio del descanso debe valorarse con justicia y respeto por el tiempo que le pertenece a la familia y a la comunidad.	3. Apoyamos a las micro, pequeñas y medianas empresas, especialmente a las asociativas, con incentivos reales. Porque la economía popular necesita oxígeno, apoyo y no más discursos vacíos. Allí está el empleo digno y la soberanía económica de nuestros barrios y veredas. 4. Que las personas tengan permiso para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes. Porque trabajar con dolor no debe ser una condición impuesta. El cuidado de la salud es dignidad. 5. Que las empresas incluyan al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores. Porque la inclusión no puede seguir siendo solo un eslogan: debe ser una política real, activa y comprometida. 6. Que los jóvenes aprendices del SENA tengan contratos laborales. Porque no podemos permitir que el primer contacto de nuestros jóvenes con el mundo laboral sea la explotación o la incertidumbre. 7. Que los trabajadores de plataformas digitales acuerden su tipo de contrato y tengan seguridad social garantizada. Porque la tecnología no puede ser excusa para precarizar el empleo. La modernidad también debe ser justa. 8. Un régimen especial para trabajadores del campo que garantice derechos y salarios justos. Porque no hay ciudad que se sostenga sin campo, y no puede haber alimento sin justicia para quien lo cultiva. 9. Acabar con la tercerización abusiva que esconde contratos sindicales falsos. Porque ningún trabajador debe ser tratado como una mercancía rotativa sin derechos ni estabilidad. 10. La formalización de trabajadoras domésticas, madres comunitarias, peñolistas, deportistas, artistas, conductores y tantos otros. Porque la informalidad no puede seguir siendo la regla. Todos merecen seguridad social. 11. Que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción. Porque la estabilidad no es solo laboral: es emocional, familiar y social.
12. La creación de un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas. Porque después de toda una vida alimentando al país, merecen una vejez digna y sin miseria. 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: c. Realidad social y económica • Informalidad en el mercado laboral: Según cifras del DANE, para el trimestre enero-marzo de 2025 la informalidad nacional fue del 57,2%. Mientras, que la informalidad en el sector rural se mantuvo constante en 84,1% • Brechas de desigualdad. ◦ El DANE refiere que en el país hay 23,7 millones de personas ocupadas. ◦ Según cifras del DANE para el trimestre diciembre 2024- febrero 2025, la tasa de desocupación para las mujeres fue 13,7% y para los hombres 7,9% En este mismo boletín técnico y analizando el trimestre diciembre 2024 -febrero 2025 señaló el DANE que: - La mayor brecha en la tasa de desocupación entre mujeres y hombres por dominio geográfico en el trimestre móvil diciembre 2024 - febrero 2025, se presentó en Centros poblados y rural disperso con 8,4 p.p. ◦ 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	ocupados en el país ganan menos de un salario mínimo; 38,1% gana entre uno y dos salarios mínimos; de dos a cinco salarios mínimos gana el 11,96%; de cinco a nueve salarios mínimos el 2,43% y más de nueve salarios mínimo un 0,99% ◦ El informe técnico del DANE -GEIH- para enero de 2025 predice que: Para enero de 2025, la población fuera de la fuerza de trabajo fue 14.506 miles de personas en el total nacional. Esta población se concentró principalmente en Oficios del hogar (57,0%) y Otros (24,1%). ◦ Frente a la población con discapacidad refiere el DANE que: Durante el trimestre móvil diciembre 2024 febrero 2025, la tasa global de participación (TGP) de la población con discapacidad fue 22,5%, en comparación con la TGP de la población sin discapacidad de 66,6%, lo que significó una diferencia negativa de 44,1 puntos porcentuales (p.p.) entre ambas poblaciones. Estos datos reflejan una desconexión entre el marco legal vigente y la realidad del mercado laboral, especialmente en sectores históricamente marginados como el agrario y pecuario, el cultural, el de las plataformas digitales, los micronegocios, entre otros. Con las preguntas propuestas en la consulta popular, se busca corregir estas brechas estructurales mediante la recuperación de los recargos y la extensión de la jornada nocturna, la creación de nuevos tipos de contrato, la formalización gradual de sectores invisibilizados, y la protección reforzada para mujeres, jóvenes, personas con discapacidad y trabajadores rurales, integrando así un enfoque interseccional. d. Las preguntas de la consulta popular mejoran las condiciones laborales, aumenta la productividad y genera empleo • ¿Por qué mejoran las condiciones laborales? <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>

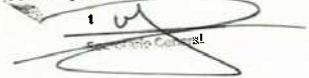
Reducir el límite de la jornada laboral diurna de las 9:00 p.m. a las 6:00 p.m. fortalece los derechos de los trabajadores y promueve una distribución justa del tiempo entre el trabajo, el descanso y la vida familiar. Esta medida refleja el compromiso del país con los principios de justicia social y equidad, alineándose con estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). <u>Proponemos que trabajar en domingos o festivos se remunere con un recargo del 100%.</u> 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. <u>Proponemos apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas con incentivos reales para sus proyectos productivos.</u> Según información recopilada por CONFECAMARAS, al cierre de 2024, y analizando datos disponibles en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), el 92% de las empresas en nuestro país son microempresas, y un 6% son pequeñas empresas. Para el año 2024, las micro, pequeñas y medianas empresas generaron 18 millones 268 mil empleos, lo que representa el 79,3% del empleo total nacional (DANE-GEIH). Ofrecer bajas tasas de interés para financiar la compra de insumos, maquinaria y tecnología en las micro, pequeñas y medianas empresas alivia los costos de producción y las vuelve más competitivas. Además, con esta propuesta, el gobierno busca priorizar sectores como la hotelería, los restaurantes y bares, la agricultura, el turismo y el transporte. <u>Proponemos que las personas tengan permisos para atender su salud, incluyendo licencias por menstruaciones incapacitantes.</u>	La salud menstrual y el acceso a tratamientos médicos oportunos son temas de justicia social y salud pública. Muchas personas, especialmente mujeres, enfrentan estigmas o desventajas laborales por condiciones como la endometriosis o menstruaciones incapacitantes, que afectan al 20-30% de la población menstruante. En Colombia, se estima que alrededor del 33,6% de la población está en edad de menstruar, lo que significa que aproximadamente 17,3 millones de mujeres y personas menstruantes están en la fuerza laboral. Una parte significativa de esta población puede experimentar efectos menstruales que impactan su productividad y bienestar en el trabajo. <u>Proponemos la inclusión laboral de las personas con discapacidad, estableciendo la contratación laboral de al menos 2 personas por cada 100 trabajadores.</u> Esta medida ya está regulada para el sector público en el Decreto 2011 de 2017. No obstante, la inclusión de la población en condición de discapacidad debe ser un compromiso y una causa común para todos los sectores productivos del país. Según el DANE, en 2024 había más de dos millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. De ellas, solo 413 mil tienen empleo, lo que representa apenas el 20,7%. Con la aprobación de esta propuesta, hasta un millón 600 mil personas podrían recibir apoyo para tener más oportunidades de conseguir trabajo. El Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos humanos y la igualdad de oportunidades, principios consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales como la <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. Al contratar al menos el 2% de su nómina de personas con discapacidad, las empresas contribuyen a reducir costos estatales asociados a subsidios por
desempleo o dependencia, mientras dinamizan el consumo interno. Para las personas con discapacidad, acceder a empleos formales significa autonomía económica, reducción de la pobreza y mayor participación en el desarrollo del país. <u>Proponemos que los aprendices del SENA e instituciones similares tengan contratos laborales.</u> La población ocupada de jóvenes (15 a 28 años) para el periodo comprendido entre diciembre de 2024 y febrero de 2025 fue de cinco millones 117 mil personas, que equivalen a un 22% de la población ocupada en el total nacional. El 43% de la población ocupada joven tiene un empleo informal. Según datos del SENA, para el año 2024², se suscribieron 392.411 contratos de aprendizaje, de los cuales 250.142 fueron aprendices del SENA y 142.269 correspondieron a estudiantes de otras instituciones, incluidas las universidades. Que el contrato de aprendizaje tenga carácter laboral hace que las empresas deban tener una vinculación más efectiva y planeada que igualmente les permita brindar una oportunidad y aprovechar el valor de la mano de obra que los aprendices pueden incorporar en los procesos productivos. Es una relación de gana a gana, pues no se trata solo de forzar a las empresas, sino que estás planeen la incorporación de la renovación de sus plantas. 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.	<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> Actualmente, muchos repartidores y conductores en plataformas digitales carecen de contratos formales y acceso a seguridad social, lo que los expone a vulnerabilidades. Regular este sector asegura que el crecimiento tecnológico no se base en la precarización, sino en el respeto a la dignidad laboral. Esta medida alinea al país con estándares globales que buscan equilibrar la innovación con la protección social. De acuerdo con las cifras del DANE para 2024, cerca de 433 mil trabajadores de las plataformas digitales de transporte y reparto se beneficiarían de la reforma; garantizando una mejora en la estabilidad laboral y que las plataformas contribuyan al pago de la seguridad social y riesgos laborales. De los 433 mil trabajadores de plataformas, tan solo 49 mil cotizan a pensiones, es decir tan solo el 11,3%. Esta medida busca cerrar brechas de desigualdad, protegiendo a un grupo que enfrenta altos riesgos físicos (accidentes de tránsito) y económicos (inestabilidad de ingresos). Al permitir acuerdos contractuales justos, se empodera a los trabajadores para negociar condiciones dignas, se reduce la explotación y se promueve un modelo donde la tecnología no sustituye derechos básicos, sino que los integra. <u>Proponemos un régimen especial para trabajadores del campo para que se les garanticen derechos y salarios justos.</u> El porcentaje de participación del sector agropecuario en el PIB nacional, medido a precios corrientes con base 2015, mostró una tendencia de crecimiento durante el periodo 2022-2024. En 2022, la contribución del sector fue del 5,9 %, aumentando ligeramente al 6,0 % en 2023. Para 2024, según las proyecciones preliminares, se espera que el sector alcance una participación del 6,3 % (Fuente: Cuentas Nacionales-DANE). Garantizar salarios justos y derechos laborales impulsa la productividad, reduce la rotación de mano de obra y mejora la calidad de los productos

² Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Concepto INICIAATIVO a la proposición presentada por la honorable senadora Norma Hurtado al proyecto de Ley 055 de 2024 Senado.

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. <u>Proponemos eliminar la tercerización, intermediación y violación de derechos que causan los contratos sindicales.</u> La tercerización mediante contratos sindicales ficticios ha permitido a empresas evadir responsabilidades como seguridad social, salarios dignos y estabilidad laboral. Eliminar estas prácticas refuerza el marco legal, asegurando que las relaciones laborales sean directas, transparentes y respetuosas de la dignidad de los trabajadores y las trabajadoras. Esta medida alinea a Colombia con países que combaten la precarización laboral y protegen la libertad sindical auténtica. Mediante memorando técnico, la OIT, al analizar el texto de la reforma laboral, resaltó la eliminación de los "riesgos generados por la figura del contrato sindical sobre la actividad sindical". Esta misma organización en la Observación de 2023 de la CEACR sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por parte de Colombia, señala la necesidad de: "tomar las medidas necesarias (...) para garantizar que la figura del contrato sindical no menoscabe los derechos sindicales de los trabajadores". En el mismo sentido, en el año 2023 la OCDE recomendó a Colombia "prohibir los contratos sindicales y todas otras formas de contratación abusiva". <u>Proponer la formalización laboral de las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales.</u> Actualmente, millones de trabajadores informales carecen de acceso a salud, pensiones y riesgos laborales, violando principios de igualdad y dignidad. Formalizar estos empleos y asegurar su inclusión en el sistema de seguridad social cumple con el deber de cerrar brechas históricas y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente en equidad de género, ya que muchas de estas labores son ejercidas por mujeres.	La formalización laboral permitiría mejorar las condiciones de ingreso de aproximadamente 12 millones 878 mil trabajadores informales. Actualmente, el 70% de esta población percibe menos de un salario mínimo mensual legal. Esta medida beneficiaría especialmente a grupos que enfrentan mayores barreras para acceder a un empleo digno y estable. La cifra de informalidad del 55,9% en 2024 es la más baja del periodo analizado, lo cual sugiere que, aunque persisten desafíos estructurales, las políticas de generación de empleo formal y recuperación económica empiezan a mostrar resultados concretos. Este comportamiento abre una oportunidad importante para consolidar estrategias que sigan reduciendo la informalidad laboral en el país. <u>Proponemos que el contrato a término indefinido sea la norma y no la excepción.</u> Actualmente, la proliferación de contratos temporales o por prestación de servicios ha precarizado el empleo, vulnerando derechos como la seguridad social y la libertad sindical. Establecer el contrato indefinido como regla general fortalece el marco legal, alineando al país con modelos que priorizan la dignidad laboral y reducen la explotación en sectores clave como el comercio, la industria y los servicios. La estabilidad laboral incrementa la productividad y la lealtad de los trabajadores, reduciendo costos de rotación y capacitación para las empresas. Además, los contratos indefinidos garantizan aportes continuos al sistema de salud, pensiones y riesgos laborales, fortaleciendo la sostenibilidad fiscal del Estado. Para la economía nacional, esto significa mayor consumo interno, inversión en capital humano y competitividad en mercados globales que valoran prácticas laborales éticas. También se reduce la informalidad, ya que las empresas tendrían incentivos para formalizar empleos en lugar de recurrir a esquemas temporales. <u>Proponemos constituir un fondo especial para garantizar un bono pensional a nuestros campesinos y campesinas.</u>
Crear un fondo para un bono pensional campesino corrige décadas de abandono institucional y cumple con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), priorizando la inclusión de un grupo que ha carecido de acceso a pensiones dignas. Esta medida refleja el compromiso con la justicia social y el reconocimiento del trabajo rural como pilar del país. El campo colombiano genera empleo a 4,8 millones de personas, de los cuales 3,9 millones son informales; ellos aportan significativamente a la seguridad alimentaria, pero muchos campesinos envejecen sin una pensión. Un fondo especial permitiría formalizar su aporte económico, inyectar recursos a zonas rurales y reducir la pobreza en la vejez. Además, al garantizar ingresos estables a adultos mayores, se dinamiza el consumo local y se alivia la carga fiscal asociada a programas asistenciales. En el sector rural solo el 8,6% de la población en edad de pensión, goza actualmente de una pensión; es decir, solo 8 de cada 100. Con este fondo se busca que 3,9 millones de trabajadores del campo puedan tener un ingreso en su vejez, y así garantizarles una vejez digna. Un bono pensional reconocería su labor histórica, mejoraría su calidad de vida y reduciría la desigualdad entre el campo y la ciudad. Esto también dignificaría el rol de las mujeres campesinas, quienes enfrentan una doble vulnerabilidad por su trabajo no remunerado en cuidados y agricultura. Además, fortalecería la cohesión social en regiones afectadas por el conflicto, contribuyendo a la paz territorial. • ¿Por qué aumentan la productividad laboral? Sea lo primero señalar que en el país la Productividad Total de los Factores - PTF- fue de 1,73% para el tercer trimestre del año 2024. Además, la productividad laboral por hora trabajada fue de 3,43%; la productividad media de 3,14% y la productividad laboral por persona empleada de 1,76%. Las preguntas de la consulta popular, van encaminadas a mejorar la productividad laboral, así:	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. 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. La productividad laboral es clave para el país, dado que esta refleja el motor del desarrollo. Si Colombia no avanza en la implementación para mejorar su productividad, se expone al riesgo de quedar estancada en su economía sin lograr reducir sus desigualdades. En este sentido esta consulta popular propone en cada una de sus preguntas medidas para aumentar la productividad desde el fortalecimiento de la educación, tecnología, empleo e implementación efectiva de políticas públicas. • ¿Por qué genera empleo? Al garantizar mejores ingresos de los trabajadores se impulsa el consumo y la demanda agregada que, a su vez, genera mayor empleo. El Observatorio Laboral del Ministerio del Trabajo estima que la reforma laboral podría generar 91 mil empleos más de los generados por la actividad económica habitual, especialmente en los sectores de: comercio, manufactura, entretenimiento y servicios de alojamiento. e. Cumplimiento de obligaciones internacionales Las preguntas de la consulta popular buscan modernizar la legislación laboral colombiana con base a los estándares internacionales de trabajo digno, equitativo y con garantías laborales justas para todos y todas. Con cada una de las preguntas, se avanza en la legitimidad a nivel global de los compromisos adquiridos por el país y se fortalecen los derechos humanos de índole laboral.

- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo ha insistido a Colombia a propósito de la necesidad de ajuste del marco normativo interno para el cumplimiento de los estándares internacionales ratificados por Colombia, como el Convenio 01 de 1919 sobre las horas de trabajo (industria), ratificado el 20 de junio de 1933; los Convenios fundamentales 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y sobre la no discriminación en empleo y ocupación, ratificados el 7 de junio y el 4 de marzo de 1969 respectivamente; y los Convenios fundamentales 87 y 98 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y negociación colectiva, ratificados el 16 de noviembre de 1976. - La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el pasado 11 de abril de 2025, reconoció como un esfuerzo positivo que se hayan incluido numerosas recomendaciones de dicho organismo en la reforma laboral entre las que se destacan: recargos en jornada nocturna, remuneración en día de descanso obligatorio, eliminación de la violencia y la discriminación en el trabajo, la formalización laboral y la protección de los derechos sindicales. - En el marco de los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea, Colombia se ha comprometido a mantener y mejorar sus estándares laborales, bajo pena de controversias internacionales por incumplimiento. La reforma atiende este mandato, fortaleciendo la inspección laboral y los mecanismos de protección sindical, como lo exigen dichos tratados. f. Coherencia con políticas públicas vigentes El Gobierno nacional viene trabajando temas para la formalización laboral, el trabajo digno y decente de las y los colombianos y la recuperación de sus derechos. Los temas que se han venido adelantando y que guardan relación con la consulta popular son: - El fomento de empleos formales mediante el programa "Empleos para la vida" (Decreto 533 de 2024), el cual crea incentivos económicos para	la contratación de personas con discapacidad, mujeres, jóvenes y hombres, - Implementación de "La política pública de reindustrialización" (CONPES 4129 de 2023), impulsando el desarrollo económico desde la diversificación de la matriz energética, el fortalecimiento de la producción agraria y la adopción de nuevas tecnologías. Todos estos temas se desarrollan y van ligados a las preguntas sometidas en la consulta popular de carácter nacional que se radica ante el Senado de la República. - Y planes de desarrollo territorial que promueven la inclusión laboral de poblaciones históricamente excluidas. Es así, como las preguntas que harán parte de la consulta popular, no actúan de manera aislada, sino como parte de un ecosistema normativo y programático más amplio g. Conexión con derechos fundamentales y seguridad social La Constitución Política de Colombia establece un bloque axiológico y normativo en el que el trabajo, la dignidad humana y la seguridad social ocupan un lugar central, y son considerados derechos fundamentales de aplicación inmediata (arts. 1, 2, 13, 25, 48, 53 y 93 CP). - Desarrollo del derecho al trabajo digno y decente La noción de trabajo decente, recogida por la OIT y ratificada por Colombia, incluye elementos como remuneración justa, estabilidad, igualdad de oportunidades, protección social y libertad sindical. La reforma internaliza este concepto al sistema jurídico colombiano, elevando el estándar mínimo de los derechos laborales. En particular, se propone que la ciudadanía se pronuncie sobre temas tales como:
- Ampliar licencias y flexibilizar jornadas para poblaciones cuidadoras y con condiciones particulares de salud; - Garantizar condiciones laborales dignas para personas en plataformas digitales, madres comunitarias, deportistas, artistas, y trabajadores rurales; - Reforzar la prohibición de la discriminación laboral, con un enfoque de género, interseccional y territorial. - La consulta popular como garantía de derechos fundamentales. La jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones (v. gr. Sentencias T-568/99, C-038/04, C-372/11) que el derecho al trabajo no puede analizarse desde una perspectiva puramente económica o contractual, sino como una expresión de la dignidad humana y un instrumento de realización de la igualdad material. IV. FECHA DE REALIZACIÓN Conforme lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015, con posterioridad a la presentación de esta solicitud, el Senado de la República tendrá un término de un mes para emitir concepto respecto de la conveniencia de la consulta popular impulsada. A su vez, el artículo 33 <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. 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 1 de septiembre de 2025.	V. CONCLUSIONES. 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. La consulta popular sobre derechos laborales es un acto de justicia histórica porque está dirigida a corregir y sanar las profundas desigualdades y omisiones que han marcado la historia laboral de Colombia. A lo largo de los años, ciertos sectores de la población han sido sistemáticamente excluidos de los beneficios laborales, la seguridad social, y el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Esta consulta busca restablecer la justicia y la dignidad de estos trabajadores. Esta responde a la necesidad de recuperar y fortalecer los derechos laborales de las y los colombianos y de avanzar en una actualización normativa integral en relación con los estándares internacionales, que atiendan a la realidad del mercado laboral actual, al fortalecimiento de sistema democrático y a la protección integral de la fuerza trabajadora del país. Sectores como las trabajadoras domésticas, el campesinado, los y las jóvenes aprendices y las personas con discapacidad, siempre han sido marginalizados en las reformas laborales. Esta consulta les da una voz, reivindicando no solo su derecho a un trabajo digno, sino también su lugar en la sociedad. Es un acto de justicia para aquellos que han sido invisibilizados por el sistema económico y político durante siglos. La consulta también es un paso para transformar el modelo económico hacia uno más justo, donde la riqueza no esté concentrada en unos pocos, sino distribuida de manera equitativa. Promover derechos laborales como contratos indefinidos, seguridad social universal y condiciones laborales dignas ayuda a reducir las brechas económicas y sociales que han existido en el país durante mucho tiempo.

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 ARZÚ 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  ANTONIO ERESMIO SANGUINO PÁEZ EL MINISTRO DE TRABAJO,  EDWIN PALMA EGEE EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA,  CIELO ELAÍNNE RUSÍNQUE URREGO LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO (E),  JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN 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 PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL 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: 1. ¿Está de acuerdo con que la jornada de trabajo duro 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 con que las empresas deban contratar laboralmente al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores? ☐ Sí ☐ No 6. ¿Está de acuerdo con que los aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato de aprendizaje de carácter laboral? ☐ Sí ☐ No	ANEXO PREGUNTAS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL 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 con eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales? ☐ Sí ☐ No 10. ¿Está de acuerdo con que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, 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 SECRETARÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Fecha: 01/05/2025 Hora: 3:10 PM 
---	---



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



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,

El Segundo Vicepresidente,

Secretario General,

EFRAIN JOSÉ CEPEDA SARABIA

JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ



**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	AMIN SALEME FABIO RAÚL
2	ARIAS CASTILLO WILSON NEBER
3	ASPRILLA REYES INTI
4	AVELLA ESQUIVEL AIDA YOLANDA
5	ÁVILA MARTÍNEZ ARIEL FERNANDO
6	BENAVIDES MORA CARLOS ALBERTO
7	BESAILE FAYAD JOHN MOISÉS
8	CASTELLANOS SERRANO JAIRO ALBERTO
9	CHAGUI 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 SANCHEZ 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: 3825156 - 3825165

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	MUNOZ 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 JAEI
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

Teléfono: 5825156 - 5825165

secretaria.general@congreso.cr



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	CARREÑO CASTRO JOSÉ VICENTE
12	CEPEDA SARABIA EFRAIN JOSÉ
13	CHACÓN CAMARGO ALEJANDRO CARLOS
14	DELUQUE ZULETA ALFREDO RAFAEL
15	ECHVERRY ALVARÁN 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 AMIN 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	MOTOA SOLARTE CARLOS FERNANDO

ACQUIRIR LA DEMOCRACIA

Capitolo Nacional
Primer Piso

Teléfono: 5025156 - 5025163

secretaria.general@senado.gov.cr



35	PÉREZ OYUELA JOSÉ LUIS
36	PINEDA GARCÍA MARCOS DANIEL
37	PINTO HERNÁNDEZ MIGUEL ÁNGEL
38	PULIDO HERNÁNDEZ JONATHAN FERNEY
39	QUINTERO CARDONA ESTEBÁN
40	RAMÍREZ CORTÉS 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	DÍAZ CONTRERAS EDGAR DE JESÚS
2	GUERRA HOYOS ANDRÉS

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

Proyecto: SEDG - Revisó: Dalí Rojas Zúñiga 

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Capitolo Nacional
Primer Piso

Teléfonos: 5825156 - 5825165

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.

Bogotá D.C., doce (12) de junio de 2025

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

ASUNTO.: URGENTE – Solicitud de aplicación de la excepción por inconstitucionalidad del Decreto No. 0639 de 2025 proferido por el Presidente de la República y sus ministros.

Señor Registrador Nacional del Estado Civil, cordial saludo.

En atención que el día de ayer el Presidente de la República con la firma de todos los ministros profirió el Decreto No. 0639 de 2025, *“Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones”* el cual resulta claramente atentatorio contra el orden constitucional, principalmente por las siguientes razones: **(I)** Vulnera el Estado Social de Derecho y el Principio de Soberanía Popular (Artículos 1 y 3 de la Constitución Política de 1991), **(II)** Extralimitación del Presidente de la República del ejercicio de sus funciones así como la vulneración al principio de separación de poderes (Arts. 4, 113 y 121 de la Constitución Política de 1991), **(III)** Vulneración al debido proceso (Art. 29 de la Constitución Política de 1991) y **(IV)** Vulneración al obligatorio acatamiento de la decisión del Senado de la República de **NEGAR** la Consulta Popular radicada el 1 de mayo de 2025 por el Gobierno Nacional.

En el mencionado acto administrativo en el artículo 6 se ordena que por conducto del Ministerio del Interior se comunique al Registrador Nacional del Estado Civil la convocatoria de la Consulta Popular dispuesta en el decreto, con el objeto que adopte las medidas pertinentes, por tal motivo, se hace imperante señor Registrador Nacional del Estado Civil que en cumplimiento del mandato constitucional a usted otorgado sea devuelto al Gobierno Nacional por el incumplimiento de los requisitos necesarios para la convocatoria de la Consulta Popular Nacional establecidos en el artículo 104 de la Constitución Política de 1991 y las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015.

En todo caso, es menester recordar que a su turno usted puede hacer uso de la figura de excepción de inconstitucionalidad, instrumento establecido en el artículo 4 de la Constitución Política para que en caso de una contradicción de una norma legal o reglamentaria con una constitucional, se aplique la última con el fin de preservar las garantías constitucionales, principalmente considerando que su aplicación además de romper con el orden constitucional puede implicar una grave afectación económica al país para la realización de esta consulta popular inconstitucional.

Por tal motivo, los partidos políticos con personería jurídica acá firmantes le solicitamos devolver el Decreto No. 0639 de 2025 por no cumplir con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico o inaplicarse bajo la figura de la excepción por inconstitucionalidad.

Atentamente,

PARTIDO CAMBIO RADICAL	
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO	
PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	
PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO	
PARTIDO LIGA GOBERNANTES ANTICORRUPCIÓN	
PARTIDO COLOMBIA JUSTA Y LIBRES	
PARTIDO MIRA	

PARTIDO VERDE OXIGENO	
PARTIDO NUEVO LIBERALISMO	

Bogotá, 12 de junio de 2025

Doctor

HERNÁN PENAGOS GIRALDO

Registrador Nacional del Estado Civil

oficinaprensa@registraduria.gov.co

La Ciudad.-

Asunto: Derecho de petición en interés particular

Se dirige a usted, RODRIGO FLECHAS RAMIREZ, ciudadano colombiano, abogado en ejercicio, identificado con la C.C. No. 6.774.689 de Tunja y T.P. No. 71195 del C.S. de la J, en uso del derecho de petición en interés particular del art. 23 de la Carta Política, reglamentado por la ley 1755 de 2015, con el fin de solicitar información de su despacho, así:

Se ha conocido el decreto No. 639 de 2025, por medio del cual el Presidente de la República convoca a una consulta popular, dentro del mismo se conmina a la Registraduría a realizar toda la logística para adelantar este mecanismo de participación ciudadana.

El artículo 104 de la Carta Política, con respecto a este mecanismo indica literalmente lo siguiente: *“El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.”*

Por lo anterior, agradezco a su despacho una vez le sea remitido el referido acto administrativo, se me indique lo siguiente:

1. Si anexo al decreto viene la certificación del Secretario General del Senado, en donde se indique, tal y como lo señala la Carta Política, que el senado ha dado concepto favorable.
2. En caso de advertir que la referida certificación no viene adjunta con el oficio o comunicación que remite el decreto por parte de la Presidencia, se le solicite la referida constancia a la secretaria general del senado.

En caso que hipotéticamente se insista por parte de la Presidencia de la República que se debe organizar el calendario electoral, se le solicita, que por intermedio del Ministerio del Interior se realice la consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

sobre la validez que tenga una consulta popular la cual no cuenta con el concepto previo y favorable del senado de la República.

Finalmente, se le solicita que en caso de insistencia sobre la realización de la consulta sin mediar el concepto positivo del senado, su despacho en aplicación del art. 4 de la C.P., no de cumplimiento al referido decreto haciendo uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad el art. 4 de la C.N.

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es un instrumento establecido por el artículo 4° de la Constitución Política, cuya aplicación se alega para que en caso de presentarse contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, se aplique esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales, que sólo procede para resolver casos o situaciones concretas o subjetivas, de modo que quien la hace efectiva es la autoridad que conoce del correspondiente caso y sus efectos, por consiguiente, son subjetivos o interpartes. (...) Ahora bien, 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. (...) Las normas Constitucionales, que el actor considera como violadas, disponen que la Constitución es norma de normas y que en caso de incompatibilidad entre ésta y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las normas constitucionales (Art. 4°) y que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (Art. 29) ¹

En caso de aplicar este mecanismo, agradecería se me indique la razón para dicha negativa.

Atentamente,



RODRIGO FLECHAS RAMIREZ

C.C. No. 6.774.689 de Tunja

T.P. No. 71195 del CS de la J.

CORREO: roflechas@yahoo.com

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ Bogotá, D.C., once (11) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00070-01 Actor: FAMILY COFFEE S.A. Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO



**REGISTRADURÍA
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

RESOLUCIÓN N. 7110

17 JUN. 2025

Por medio de la cual se ordenan unas actuaciones.

EL REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

En ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las que le confiere el Decreto Ley 1010 de 2000, Ley 134 de 1994 y Ley Estatutaria 1757 de 2015, y

CONSIDERANDO

ANTECEDENTES.

1.- Que el 1 de mayo de 2025 el presidente de la República remitió al Senado una solicitud de consulta popular con miras a obtener el concepto previo y favorable ordenado por el artículo 104 de la Constitución y la Ley 1757 de 2015.

2.- Que los días 13 y 14 de mayo de 2025, el Senado de la República celebró dos sesiones en las cuales se debatió, se abrió la votación y se registró por la mesa directiva un resultado de dicha votación, resultado que ahora es objeto de controversia en distintos escenarios respecto de su existencia y validez¹.

3.- Que la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Auto del 28 de mayo de 2025, proferido dentro del radicado 11001-03-28-000-2025-00072-00, admitió una demanda contra el *"acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional"*.

4.- Que, en dicha providencia, el Consejo de Estado señaló la existencia de un *"acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a una consulta popular del orden nacional, escenario que generó una situación jurídica particular con efectos electorales"*, el cual será sometido a control de legalidad por la Sección Quinta de acuerdo con el procedimiento correspondiente a la nulidad electoral.

5.- Así mismo, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dentro de la acción de tutela con radicación: 11001-03-15-000-2025-02893-00 el día 16 de mayo de 2025 resolvió:

"ADMITIR la acción de tutela interpuesta por Ericsson Ernesto Mera Garzón en contra del Congreso de la República -Senado de la República", actuación dentro de la cual el 3 de junio de 2025, profirió auto en el que decidió "ADMITIR y ACUMULAR los expedientes con número único de radicación 11001-03-15-000-2025-02973-00, 11001-03-15-000-2025-02936-00, 11001-31-03-048-2025-00243-00 y 11001-03-15-000-2025-03054-00 al presente proceso, por las razones expuestas en esta providencia".

¹ Por ejemplo:

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Referencia: Nulidad. Radicación: 11001-03-28-000-2025-00072-00. Demandante: Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt. Demandado: Senado de la República.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Referencia: Acción de tutela. Radicación: 11001-03-15-000-2025-02893-00 (acumulado). Demandante: Ericsson Ernesto Mena Garzón. Demandado: Congreso de la República - Senado de la República de Colombia.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera - subsección b. Expediente: 11001-03-15-000-2025-03064-00. Demandante: Santiago Pérez Moreno. Demandado: Presidencia de la República y otro

6.- Por otra parte, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, el 26 de mayo de 2025 dentro del expediente: 11001-03-15-000-2025-03064-00 profirió auto en el que resolvió **"ADMITIR la acción de tutela interpuesta por Ericsson Ernesto Mera Garzón en contra del Congreso de la República -Senado de la República"**.

7.- Que el 3 de junio de 2025, el Senado de la República radicó en la Registraduría Nacional del Estado Civil Oficio en el que indica que el concepto del Senado fue negativo. Así mismo, adjuntó certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República en la que consta el resultado de la votación llevada a cabo por la plenaria de dicha corporación el pasado 14 de mayo de 2025.

8.-El presidente de la República profirió el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones, dispuso:

"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:

(...)"

9.- Que el artículo 6 del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 ordenó:

"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"

10.- Que el artículo 7 del Decreto 0639 de 2025 ordenó:

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

11.- Que el día 13 de junio de 2025 a las 10:44 a.m. el Ministerio del Interior comunicó a la Registraduría Nacional del Estado Civil el Decreto 0639 de 2025.

12.- Que, a la fecha, en contra del Decreto 0639 de 2025 se han interpuesto ante la Corte Constitucional las siguientes demandas de inconstitucionalidad:

No. Radicación	Norma demandada	Actor
1.- D0016667	Decreto 0639 del 11 de junio de 2025	VALENCIA LASERNA PALOMA SUSANA.
2.- D0016668	Decreto 0639 del 11 de junio de 2025	MIRANDA PEÑA LUVI KATHERINE.

- | | | |
|---------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 3.- D0016669 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | CASTRO OLIVEROS
CARLOS ANDRÉS. |
| 4.- D0016670 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | LÓPEZ CARRERO JUAN
MANUEL. |
| 5.- D0016671 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | CERVANTES ÁLVAREZ
FERNANDO ANDRÉS. |
| 6.- D0016672 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | SALTARÍN RODRÍGUEZ
JOSÉ DAVID. |
| 7.- D0016673 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | MOLINA SANTANA JHON
EDISON. |
| 8.- D0016675 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | UÑATE FUENTES
GUSTAVO ADOLFO. |
| 9.- D0016676 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | SIERRA FLOREZ LEIDY
LORENA. |
| 10.- D0016677 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | OSPINA MOLINA PABLO
SERGIO. |
| 11.- D0016678 | Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 | FLÓREZ ZAMBRANO
LUIS GUILLERMO. |

12.- Que, a la fecha, en contra del Decreto 639 de 2025 se han interpuesto ante el Consejo de Estado los siguientes medios de control:

- | | |
|-------------------|---|
| 1.- Radicación: | 1100 10 32 40 00 2025 00229 00 |
| Medio de Control: | LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV |
| Demandante: | DANIEL ANDRÉS PALACIOS MARTÍNEZ. |
| Demandado: | Presidente de la República. |
| Asunto: | Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025. |
| Sección: | Primera. Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES. |
| 2.- Radicación: | 1100 10 32 40 00 2025 00230 00 |
| Medio de Control: | LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV |
| Demandante: | ELMER UBAQUE MADRID. |
| Demandado: | Presidente de la República. |
| Asunto: | Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025. |
| Sección: | Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON |
| 3.- Radicación: | 110010324000 20250023100 |
| Medio de Control: | LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV |
| Demandante: | JOSÉ GABRIEL GIRATA PICO. |
| Demandado: | Presidente de la República. |
| Asunto: | Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025. |
| Sección: | Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ. |

- 4.- Radicación: 110010324000 20250023200
 Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
 Demandante: **JOSÉ GABRIEL GIRATA PICO.**
 Demandado: Presidente de la República.
 Asunto: Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.
- 5.- Radicación: 110010324000 20250023300
 Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
 Demandante: **MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA.**
 Demandado: Ministerio del Interior y otros.
 Asunto: Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.
- 6.- Radicación: 110010324000 20250023400
 Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
 Demandante: **JUAN MANUEL VANEGAS ACEVEDO.**
 Demandado: Ministerio del Interior y otros.
 Asunto: Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES.
- 7.- Radicación: 110010324000 20250023500
 Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
 Demandante: **EIDER FERNANDO SALAZAR HERNANDEZ**
 Demandado: Presidencia de la República
 Asunto: Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.
- 8.- Radicación: 110010324000 20250023600
 Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
 Demandante: **LEIDY LORENA SIERRA FLOREZ**
 Demandado: Presidencia de la República
 Asunto: Medio de Control de Nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ.
- 9.- Radicación: 110010328000 20250008400
 Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
 Demandante: **DAVID ANDRÉS LUNA SÁNCHEZ**
 Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
 Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Quinta. Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.
- 10.- Radicación: 110010324000 20250020900
 Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
 Demandante: **JONATHAN FERNEY PULIDO HERNÁNDEZ**
 Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
 Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
 Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ.

- 11.- Radicación: 11001032400020 250021100
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **DANIEL FELIPE BRICEÑO MONTES Y OTROS**
Demandado: MINISTERIO DEL TRABAJO Y OTROS
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.
- 12.- Radicación: 110010324000 20250021300
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ.
- 13.- Radicación: 110010324000 20250021400
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON
- 14.- Radicación: 110010324000 20250021800
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **ELÍAS CÁRDENAS ROLÓN**
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ
- 15.- Radicación: 110010324000 20250022200
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JUAN SEBASTIÁN RIVERA REINO**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ
- 16.- Radicación: 110010324000 20250022500
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JOSÍAS FIESCO AGUDELO**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
- 17.- Radicación: 110010324000 20250022600
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JORGE ALEJANDRO LÓPEZ CASTILLO**
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON

18.- Radicación: 110010324000 20250022700
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **IVÁN CAMARGO GUTIÉRREZ**
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON

19.- Radicación: 110010324000 20250022800
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **LUIS GABRIEL CARRILLO NAVAS**
Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera. Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ

20.- Radicación: 110010328000 20250007900
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV
Demandante: **PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA**
Demandado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Asunto: Nulidad por Inconstitucionalidad del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 por el cual se convoca a una consulta popular.
Sección: Quinta. Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ.

21.- Radicación: 110010328000 20250008100
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **JOSÉ FIDELIGNO HIGUERA TORRIJOS**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta. Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.

22.- Radicación: 110010328000 20250008300
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **CARLOS MARIO DAVILA**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta. Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.

23.- Radicación: 110010328000 20250008200
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad
Demandante: **PARTIDO CAMBIO RADICAL Y OTROS**
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta. Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.

24.- Radicación: 110010328000 20250008500
Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad

Demandante: **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**
Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.

25.- Radicación: 110010328000 20250008600

Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad

Demandante: **EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL.

26.- Radicación: 110010328000 20250008000

Medio de Control: Nulidad por Inconstitucionalidad

Demandante: **ABELARDO DE LA ESPRIELLA**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

27.- Radicación: 110010324000 20250021000

Medio de Control: Nulidad

Demandante: **FRANCISCO GNECCO ESTRADA Y OTROS**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON

28.- Radicación: 1110010324000 20250021500

Medio de Control: Nulidad

Demandante: **LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

29.- Radicación: 10010324000 20250021600

Medio de Control: Nulidad

Demandante: **JOSE EDUARDO CASTRO ORCASITA**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON

30.- Radicación: 110010324000 20250021700

Medio de Control: Nulidad

Demandante: **CARLOS CASTRO OLIVEROS**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

31.- Radicación: 110010324000 20250021700

Medio de Control: Nulidad

Demandante: **ELIAS CARDENAS ROLON**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

32.- Radicación: 110010324000 20250021900

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.

Demandante: **JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.

33.- Radicación: 110010324000 20250022000

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.

Demandante: **ALFREDO CASTAÑO MARTÍNEZ**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.

34.- Radicación: 1110010324000 20250022100

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.

Demandante: **JOSÉ GENIVER CORRALES GALEANO**

Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.

35.- Radicación: 110010324000 20250022200

Medio de Control: NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.

Demandante: **JUAN SEBASTIÁN RIVERA REINO**

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad Por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Primera: Ponente: OSWALDO GIRALDO LOPEZ.

36.- Radicación: 110010324000 20250022300

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.

Demandante: **JUAN JOSÉ ESPÍNDOLA VÉLEZ Y OTROS**

Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

- Sección: Primera: Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES.
- 37.- Radicación: 110010324000 20250022400
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.
Demandante: **CARLOS JOSÉ GRANADOS SUAREZ**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Primera: Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZON.
- 38.- Radicación: 110010328000 20250009000
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.
Demandante: **EFRAIN FORERO MOLINA Y ROBERTO QUINTERO GARCIA**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por Inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta: Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA.
- 39.- Radicación: 110010328000 20250009100
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.
Demandante: **LINA MARIA GARRIDO MARTIN**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta: Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.
- 40.- Radicación: 110010328000 20250009400
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.
Demandante: **JOSE ANDRES ROJAS VILLA**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta: Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.
- 41.- Radicación: 110010328000 20250009400
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.
Demandante: **DIANA MARCELA DIAGO GUAQUETA**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta: Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.
- 42.- Radicación: 110010328000 20250008900
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.
Demandante: **TON HELMUN COLL COLL**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.
Sección: Quinta: Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA.
- 43.- Radicación: 110010328000 20250009300
Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.
Demandante: **CARLOS EMILIO OSPINA MONSALVE**
Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ.

44.- Radicación: 110010328000 20250008800

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD INCONSTITUCIONALIDAD SUSP PROV.

Demandante: **LINA MARIA GARRIDO MARTIN**

Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ.

45.- Radicación: 110010328000 20250009500

Medio de Control: LEY 1437 NULIDAD SUSP PROV.

Demandante: **CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA, MIGUEL URIBE TURBAY, JHON JAIR LOPEZ, CHRISTIAN M. GARCES ALJURE, ANGELICA GARCES B, ESTEBAN QUINTERO C, ANDRES FORERO, JENNY E. ROZO F, CIRO RAMIREZ, JENNY VILLARROEL**

Demandado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Asunto: Medio de control de nulidad contra el Decreto 0639 de 11 de junio de 2025.

Sección: Quinta: Ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

13.- Que, así mismo, se han presentado un alto número de acciones de tutela en contra de dicho decreto.

14.- Adicionalmente, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha recibido las siguientes solicitudes de congresistas y particulares para que se inaplique por inconstitucional el Decreto 639 de 2025, principalmente por desconocimiento del artículo 104 de la Constitución, que requiere para la convocatoria a una consulta popular un concepto previo y favorable del Senado de la República:

- 1.- Petionario: Fundación Para el Estado de Derecho.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto de un eventual decreto de convocatoria de consulta popular.
- 2.- Petionario: Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Liga Gobernantes Anticorrupción, Partido Colombia Justa y Libres, Partido Mira, Partido Verde Oxígeno, Partido Nuevo Liberalismo.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción por inconstitucionalidad del Decreto No. 0639 de 2025 proferido por el Presidente de la República y sus ministros.
- 3.- Petionario: Paloma Valencia Laserna. Senadora de la República.
Asunto: Excepción de inconstitucionalidad del Decreto 639 de 2025 "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".
- 4.- Petionario: Carlos Edward Osorio Aguiar. Representante a la Cámara.
Asunto: Excepción de Inconstitucionalidad. Solicitud de Inaplicación del Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025.
- 5.- Petionario: Carlos Caycedo Franco.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto que convoca consulta popular por parte del President de la República.

- 6.- Petionario: Hernán Darío Cadavid Márquez. Representante a la Cámara.
Asunto: Solicitud de aplicación directa de la Constitución Política y abstención de convocatoria a elecciones para consulta popular inconstitucional.
- 7.- Petionario: Rodrigo Flechas Ramírez.
Asunto: Solicitud de realizar consulta ante el Consejo de Estado y de aplicar la excepción de inconstitucionalidad.
- 8.- Petionario: Abelardo de la Espriella.
Asunto: Excepción de inconstitucionalidad y en consecuencia, se abstenga de expedir el calendario electoral.
- 9.- Petionario: Juan Carlos Mosquera Manchola.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, que convoca consulta popular por parte del Presidente de la República.

15.- Adicionalmente, desde que fue anunciada la expedición de un decreto de convocatoria, múltiples voces autorizadas de la academia han presentado argumentos de peso en contra de la constitucionalidad de tal iniciativa, e incluso algunos de estos expertos han mencionado la posibilidad de responsabilidades penales. Entre ellos:

Conversatorio adelantado el 6 de junio en línea

Rodrigo Uprimny.

Juan Sebastián Ceballos.

Catalina Botero.

Floralba Padrón.

María Fernanda García.

Fabio Pulido.

Alejandro Gómez.

Foro adelantado el 10 de junio en la Universidad Externado de Colombia

Humberto Sierra Porto.

Hernando Parra Nieto.

Alfonso Gómez Méndez.

Héctor Riveros.

Ramiro Bejarano.

Conversatorio adelantado el 11 de junio en la Pontificia Universidad Javeriana

Felipe Rey.



Claudia Dangond.

Oscar Ortiz.

Juanita López.

Juan Carlos Esguerra.

María Claudia López.

En pronunciamientos en redes sociales y medios de comunicación:

Antonio José Lizarazo Ocampo.

Antonio Navarro Wolff.

Mauricio Gaona.

Ángela María Buitrago.

Manuel José Cepeda.

Cristina Pardo Schlesinger.

Martha Victoria Sáchica Méndez.

Luis Guillermo Guerrero.

Catalina Botero Marino.

Nilson Pinilla Pinilla.

Néstor Humberto Martínez Neira.

Entre varios otros expertos que han indicado que la convocatoria y realización de la consulta sería contraria a la Constitución.

15.- Que la Procuraduría General de la Nación abrió indagación preliminar en contra de los ministros de Estado integrantes del Gobierno Nacional que firmaron junto con el presidente de la República el Decreto 639 de 2025

16.- Que el mandato establecido en el artículo 6 del Decreto 639 de 2025 y resaltado en la comunicación del Ministerio del Interior, dirigido a la Registraduría Nacional del Estado Civil, consiste en que esta entidad *"adopte las medidas pertinentes"*. Por lo tanto, corresponde a esta entidad determinar cuáles son las *"medidas pertinentes"*, teniendo en cuenta, no solamente la convocatoria efectuada por el Gobierno Nacional sino también el pronunciamiento del Senado de la República y el contenido del artículo 104 de la Constitución.

17.- Que, de acuerdo con el artículo 5, numeral 11, del Decreto 1010 de 2000, corresponde a la Registraduría Nacional del Estado Civil *"Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales."*

18.- Que para efectos de organizar una consulta popular de carácter nacional es imperativo que el acto que la convoca sea compatible con la Constitución Política, de conformidad con

el artículo 4 de la Constitución, aspecto que corresponde verificar y constatar a todo servidor público, incluido el Registrador Nacional del Estado Civil.

19.- Que, ante las distintas peticiones presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado, las que reflejan serias dudas sobre la constitucionalidad de la convocatoria presidencial de la consulta popular, se hace necesario, previo a su realización que se resuelvan las distintas peticiones formuladas, para lo cual se dará traslado de tales solicitudes, así como de la documentación remitida por el Senado de la República y de la misma comunicación de la Presidencia de la República a los distintos actores intervinientes, así:

1.- A la Presidencia de la República por conducto del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

2.- Al Senado de la República por conducto de su presidente.

3.- A la Procuraduría General de la Nación.

4.- A todos los interesados en la presente actuación administrativa a través de su publicación en la página Web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Además, se solicitará concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado.

20.- Que el artículo 4 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone la manera en que pueden iniciarse las actuaciones administrativas, entre las cuales se encuentra el ejercicio del derecho de petición al igual que la actuación oficiosa de la administración.

21.- Que el artículo 36 del mismo Código permite a la autoridad administrativa acumular todos los documentos y diligencias relacionados con una misma actuación en un solo expediente.

22.- Que el artículo 37 del mismo Código ordena a la autoridad comunicar a los terceros de la existencia de la actuación, y el artículo 38 permite a cualquier tercero intervenir "3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general."

23.- Que el artículo 40 del mismo Código permite a la autoridad decretar pruebas antes de proferir una decisión de fondo.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. ORDENAR unas actuaciones administrativas de carácter general, con el objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales necesarios para adoptar las medidas previstas en el Decreto 639 de 2025.

ARTÍCULO SEGUNDO. ACUMULAR a la presente actuación las siguientes comunicaciones y peticiones recibidas por la entidad:

1.- Comunicación del 3 de junio de 2025 del Senado de la República radicado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil Oficio en el que indica que el concepto del Senado fue negativo. Así mismo, adjuntó certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República en la que consta el resultado de la votación llevada a cabo por la plenaria de dicha corporación el pasado 14 de mayo de 2025.

2.- Comunicado del 13 de junio de 2025 del Ministerio del Interior por el que se comunicó a la Registraduría Nacional del Estado Civil el Decreto 0639 de 2025.

3.- Las siguientes peticiones:

- 1.- Peticionario: Fundación Para el Estado de Derecho.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto de un eventual decreto de convocatoria de consulta popular.
- 2.- Peticionario: Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Liga Gobernantes Anticorrupción, Partido Colombia Justa y Libres, Partido Mira, Partido Verde Oxígeno, Partido Nuevo Liberalismo.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción por inconstitucionalidad del Decreto No. 0639 de 2025 proferido por el Presidente de la República y sus ministros.
- 3.- Peticionario: Paloma Valencia Laserna. Senadora de la República.
Asunto: Excepción de inconstitucionalidad del **Decreto 639 de 2025** "Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".
- 4.- Peticionario: Carlos Edward Osorio Aguiar. Representante a la Cámara.
Asunto: Excepción de Inconstitucionalidad. Solicitud de Inaplicación del Decreto No. 0639 del 11 de Junio de 2025.
- 5.- Peticionario: Carlos Caycedo Franco.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto que convoca consulta popular por parte del President de la República.
- 6.- Peticionario: Hernán Darío Cadavid Márquez. Representante a la Cámara.
Asunto: Solicitud de aplicación directa de la Constitución Política y abstención de convocatoria a elecciones para consulta popular inconstitucional.
- 7.- Peticionario: Rodrigo Flechas Ramirez.
Asunto: Solicitud de realizar consulta ante el Consejo de Estado y de aplicar la excepción de inconstitucionalidad.
- 8.- Peticionario: Abelardo de la Espriella.
Asunto: Excepción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, se abstenga de expedir el calendario electoral.
- 9.- Peticionario: Juan Carlos Mosquera Manchola.
Asunto: Solicitud de aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, que convoca consulta popular por parte del Presidente de la República.

ARTÍCULO TERCERO. DAR traslado de las anteriores comunicaciones y peticiones a las siguientes personas e instituciones:

- 1.- A la Presidencia de la República por conducto del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
 - 2.- Al Senado de la República por conducto de su presidente.
- 

3.- A la Procuraduría General de la Nación.

4.- A todos los interesados en la presente actuación administrativa a través de su publicación en la página Web de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

ARTÍCULO CUARTO. SOLICITAR los siguientes conceptos:

1.- **SOLICITAR** respetuosamente a la Procuraduría General de la Nación que, en ejercicio de las funciones de vigilancia superior con fines preventivos y de actuación ante las autoridades administrativas, previstas en el artículo 7, numeral 2, del Decreto 262 de 2000, absuelva los siguientes interrogantes:

1. *¿A qué autoridad corresponde certificar el resultado de una votación realizada por el Senado de la República? Ante el fundamento establecido en el Decreto ¿Estamos ante un escenario de conflicto de competencias administrativas? ¿En caso afirmativo, a quién corresponde resolver dicho conflicto?*
2. *¿De acuerdo con el artículo 104 de la Constitución Política, es la convocatoria a una consulta popular de carácter nacional, un acto complejo que requiere en todos los casos la voluntad del Presidente de la República y el Senado de la República, o es posible realizarla con la voluntad de solo una de las dos ramas?*
3. *¿En caso de controversia sobre el resultado de una votación en la plenaria del Senado de la República, pueden el Gobierno Nacional, los parlamentarios o la ciudadanía acudir a acciones judiciales para determinar el verdadero resultado o para que se declaren o constaten vicios en la formación de la voluntad del Senado?*

2.- **SOLICITAR** a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado un concepto, si a bien lo tiene, en ejercicio de sus funciones consultivas previstas en el artículo 237 de la Constitución Política, en el cual se respondan las siguientes preguntas:

1. *¿El Decreto 639 de 2025 afirma que la consulta popular puede ser realizada en ausencia de un "pronunciamiento constitucionalmente admisible" del Senado en el término de 30 días? Frente a este considerando se pregunta:*
 1. *¿Es competente el Gobierno Nacional para determinar si un pronunciamiento del Senado es constitucionalmente admisible?*
 2. *¿La aplicación de la excepción de inconstitucionalidad a la decisión del Senado configura el supuesto de vencimiento del plazo sin pronunciamiento por parte de esa Corporación?*

ARTÍCULO QUINTO. SOLICITAR a las Secretarías Generales de las Secciones Primera y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, copia de las decisiones que haya adoptado en el marco de los procesos adelantados contra el Decreto 639 de 2025 o contra la decisión del 14 de mayo de 2025 del Senado de la República.

ARTÍCULO SEXTO. SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación informar si esta ha actuado en el marco de los procesos judiciales contra el Decreto 639 de 2025 o contra la decisión negativa del Senado de la República, e igualmente informar si ha solicitado medidas cautelares, si ha solicitado la aplicación de la prelación de turnos prevista en el artículo 63A de la Ley 270 de 1996 en esos procesos judiciales, o si ha realizado cualquier otra actuación que pudiese tener incidencia en la ejecución del Decreto 639 de 2025.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Comuníquese el inicio de esta actuación a todos los interesados a las direcciones indicadas en sus comunicaciones antes señaladas y a la comunidad en

general por medio de edicto que se fijará en la página web de la Registraduría Nacional del Estado Civil y en las redes sociales de la entidad.

ARTÍCULO OCTAVO. FIJAR para efectos de esta actuación administrativa, un término de quince (15) días hábiles para que toda persona interesada en ella pueda intervenir en ella

ARTÍCULO NOVENO. De conformidad con el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se informa a los peticionarios: Fundación Para el Estado de Derecho, Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Liberal Colombiano, Partido Conservador Colombiano, Partido Liga Gobernantes Anticorrupción, Partido Colombia Justa y Libres, Partido Mira, Partido Verde Oxígeno, Partido Nuevo Liberalismo, Paloma Valencia Laserna. Senadora de la República, Carlos Edward Osorio Aguiar. Representante a la Cámara, Carlos Caycedo Franco, Hernán Darío Cadavid Márquez. Representante a la Cámara, Rodrigo Flechas Ramirez, Abelardo de la Espriella y Juan Carlos Mosquera Manchola, que sus solicitudes serán respondidas al finalizar la presente actuación administrativa, en un término que no excederá los treinta (30) días hábiles desde la presentación de la primera petición.

Dado en Bogotá D.C., a los **17 JUN. 2025**

COMUNIQUESE Y CUMPLASE


HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Registrador Nacional Del Estado Civil


RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA
Secretario General (E) y
Jefe de la Oficina Jurídica


JAIME HERNANDO SUAREZ BAYONA
Registrador Delegado en lo Electoral

Proyectaron: Guillermo Otalora. Asesor Externo Oficina Jurídica. 
José David Riveros. Asesor Externo Oficina Jurídica. 

Reviso: Renato Rafael Contreras Ortega. Secretario General (E) – Jefe Oficina Jurídica. 