



Fundación  
para el Estado  
de Derecho



# ANÁLISIS DE LA CONSULTA POPULAR NACIONAL 2025

Cuaderno del Estado de Derecho # 4



Por: María Soledad Gómez, Styven Boyacá y Daniel Macías.



## Resumen

Este documento presenta un análisis constitucional de la propuesta de la consulta popular nacional 2025 impulsada por el presidente Gustavo Petro. A partir de los artículos 103 y 104 de la Constitución, las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional –en especial la sentencia C-551 de 2003–, se examinan tanto el procedimiento de aprobación y convocatoria como el contenido de las doce preguntas propuestas.

El análisis concluye que varias de las preguntas que se someten a consulta, no cumplen con los estándares exigidos en materia de claridad y lealtad, o por lo menos, presentan riesgos claros al respecto. Además, se formulan consideraciones sobre su conveniencia y su necesidad normativa. Si bien la consulta popular constituye un mecanismo válido de participación democrática, su diseño debe respetar con rigor el marco constitucional y legal, garantizando que las preguntas formuladas permitan a la ciudadanía ejercer un voto libre, informado y responsable.



## Contenido

### **1 Aspectos generales de la consulta popular nacional**

**1.1** El proceso para convocar, realizar e implementar los resultados de una consulta popular nacional

**1.2** Sobre las reglas especiales de los comités que participan en las campañas de la consulta popular nacional

### **2 Requisitos constitucionales y legales de las preguntas de la consulta popular**

**2.1** Requisitos legales para la redacción de las preguntas de la consulta popular nacional

**2.2** Requisitos jurisprudenciales para la redacción de las preguntas de la consulta popular nacional

### **3 Análisis sobre las preguntas propuestas en la consulta popular nacional 2025**

### **4 Conclusiones generales**



## 1. Aspectos generales de la consulta popular nacional

La consulta popular nacional es un mecanismo de participación ciudadana establecido en los artículos 103 y 104 de la Constitución y regulado por las Leyes 134 de 1994<sup>1</sup> y 1757 de 2015<sup>2</sup>. A través de este instrumento, el presidente puede someter a la decisión directa del pueblo colombiano “asuntos de trascendencia nacional”, mediante preguntas formuladas de manera clara que puedan responderse con un “sí” o un “no”. Por lo tanto, no se permite que las preguntas incluyan el texto completo de normas redactadas artículo por artículo, ni propuestas legislativas detalladas, ya que esto desvirtúa el propósito constitucional de la consulta popular.

La Ley 134 de 1994<sup>3</sup> dispone que el resultado de la consulta popular es obligatorio. Lo anterior, si la pregunta sometida a votación es aprobada por la mayoría simple (la mitad más uno) de los votos válidos depositados, siempre que participe al menos un tercio del total de todos los ciudadanos habilitados para votar (censo electoral)<sup>4</sup>. Esto significa que, según el censo electoral vigente, al menos 13.654.457 personas deben participar en la votación y, para aprobar cada pregunta, se requieren por lo menos 6.827.228 votos a favor<sup>5</sup>.

### 1.1 El proceso para convocar, realizar e implementar los resultados de una consulta popular nacional

A continuación, se presenta una descripción de las etapas del proceso de consulta popular de carácter nacional, desde su convocatoria hasta la implementación de sus resultados. El proceso podría dividirse en tres momentos diferentes. Primero, la *convocatoria y aprobación*, que comprende la presentación de la o las preguntas, su justificación

---

<sup>1</sup> En los artículos 50 al 57.

<sup>2</sup> En los artículos 31 al 42.

<sup>3</sup> Artículo 55.

<sup>4</sup> En concordancia con el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>5</sup> Misión de Observación Electoral, “Paso a paso Consulta Popular. Iniciativa gubernamental sobre un asunto de trascendencia nacional”, 30 de abril de 2025, <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2025/04/CONSULTA-POPULAR-3.pdf>.



y la fecha tentativa de votación, así como el concepto favorable por parte del Senado. Segundo, la *realización de la consulta*, que implica la expedición y publicación del decreto de convocatoria, la fijación de la fecha de votación y el desarrollo del proceso electoral en condiciones transparentes. Tercero, *la implementación de los resultados*, etapa en la cual el Estado debe materializar el mandato popular si la propuesta obtiene el umbral requerido de participación.

#### **a. Convocatoria de la consulta:**

- **Envío de la propuesta de consulta popular por parte del presidente:** el presidente de la República debe enviar al Senado la propuesta de consulta popular nacional, la cual debe contener: (i) el texto que se someterá a votación; (ii) una justificación general sobre la consulta; y (iii) un informe sobre la fecha en la cual se llevará a cabo<sup>6</sup>.
- **Discusión y concepto previo del Senado:** el Senado debe decidir si aprueba o no la procedencia de la consulta mediante una votación que requiere el voto afirmativo de la mayoría de sus integrantes<sup>7</sup>. Es decir, la mitad más uno del total de senadores que conforman la corporación<sup>8</sup>. Este concepto favorable constituye un requisito obligatorio para que la consulta pueda realizarse<sup>9</sup>.

Cabe señalar que no existe fundamento normativo alguno que autorice al Senado a modificar el contenido de las preguntas formuladas en la consulta. Los artículos constitucionales y legales aplicables a esta etapa únicamente prevén la obligación

---

<sup>6</sup> Artículo 104 de la Constitución y el artículo 53 de la Ley 134 de 1994.

<sup>7</sup> Artículo 53 de Ley 134 de 1994.

<sup>8</sup> Artículo 53 de la Ley 134 de 1994.

<sup>9</sup> El artículo 104 de la Constitución y el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 hacen referencia expresa a que el concepto previo del Senado debe ser “favorable”.



de emitir un *concepto afirmativo o negativo*, sin atribuir facultades para alterar el contenido del cuestionario<sup>10</sup>.

Una vez el presidente envía la propuesta de consulta popular al Senado, esta corporación dispone de un plazo de 20 días para emitir su concepto. Este término puede prorrogarse por una sola vez hasta por 10 días adicionales, de modo que el plazo total para que el Senado se pronuncia no puede exceder un mes<sup>11</sup>.

## **b. Realización de la consulta:**

- **Requisitos para la realización de la consulta:** frente a la votación por parte del Senado pueden presentarse tres situaciones:

**(i)** Si el concepto es negativo, la consulta se archiva. El pronunciamiento favorable del Senado constituye un requisito constitucional indispensable.

**(ii)** Si el concepto es favorable, el presidente de la República, a través de decreto, debe fijar el día para llevar a cabo la consulta dentro de los ocho días siguientes al pronunciamiento del Senado<sup>12</sup>. La consulta deberá celebrarse en una fecha dentro de los tres meses posteriores a la aprobación de la propuesta<sup>13</sup>. Además, mediante el decreto de convocatoria, el presidente podrá reglamentar los aspectos necesarios para la realización de la consulta, tales como la implementación de la ley seca, las

---

<sup>10</sup> Al respecto, cabe aclarar que, si bien el Congreso tiene la facultad de modificar un proyecto de referendo presentado por el Gobierno –dentro de ciertos límites–, la Corte Constitucional no ha determinado si dicha potestad se extiende a las preguntas formuladas en el marco de una consulta popular. Además, dado que esta propuesta no constituye un proyecto de ley en sentido estricto, al menos en principio, no puede presumirse que el Congreso tenga competencia para alterarla.

<sup>11</sup> Artículos 54 de la Ley 134 de 1994 y 32 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>12</sup> Artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>13</sup> El artículo 54 de la Ley 134 de 1994 establece que la consulta deberá realizarse “dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República”. No obstante, la Ley 1757 de 2015 establece que dicho término será de 3 meses. Se prefiere esta última disposición en tanto que es posterior a Ley 134 de 1994.



directrices pedagógicas para las campañas y otras disposiciones pertinentes sobre el tema<sup>14</sup>.

(iii) Si transcurre el plazo de 30 días sin que el Senado emita un pronunciamiento (positivo o negativo), el presidente convocará directamente a la consulta dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de dicho plazo<sup>15</sup>.

### c. Inicio de campañas:

- **Participación en la campaña:** la consulta popular permite que el Gobierno, los partidos, movimientos políticos y las organizaciones sociales realicen campañas a favor, en contra o por la abstención de la consulta popular. Sin embargo, estas campañas solo pueden comenzar una vez se expida el decreto que fija la fecha de votación y deben finalizar el día anterior a la jornada electoral. Está prohibido realizar campañas antes de la expedición de este decreto, de modo que hacerlo desconoce las reglas que garantizan la transparencia, el equilibrio y la igualdad en el debate público<sup>16</sup>.

El Gobierno, los partidos, los movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen participar en la campaña deberán informar su intención al Consejo Nacional Electoral (CNE) dentro de los 15 días siguientes a la publicación del decreto de convocatoria. Además, quienes realicen dicha notificación tendrán derecho a acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para difundir sus posiciones.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>15</sup> Artículos 54 de la Ley 134 de 1994 y literal c del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>16</sup> Artículo 34 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>17</sup> Artículo 34 de la Ley 1757 de 1994.



#### **d. Implementación de resultados:**

- **Adopción de la decisión:** una vez celebrada la consulta popular pueden darse tres escenarios según el nivel de participación y respaldo ciudadano alcanzado:

**(i)** Si la consulta no logra el umbral mínimo de participación ni obtiene el respaldo mayoritario requerido, la decisión no surtirá efectos jurídicos. En este caso, no se genera obligación alguna para las autoridades públicas y el proceso se entenderá como concluido.

**(ii)** Si la participación ciudadana cumple con el umbral necesario y la mayoría requerida vota de manera afirmativa la o las preguntas, la adopción de la decisión será obligatoria. Si para materializar la decisión del pueblo se requiere una ley, el Congreso debe expedirla dentro del mismo período de sesiones en que se realizó la consulta o, como máximo, en el siguiente. En Colombia, el período de sesiones es el tiempo en que el Congreso se reúne oficialmente para legislar: del 20 de julio al 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio.

**(iii)** Si el Congreso no aprueba la ley en el tiempo establecido, el presidente deberá adoptar la decisión mediante un decreto con fuerza de ley. Esto debe hacerse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del plazo que tuvo el Congreso para legislar y la decisión deberá hacerse efectiva en un plazo máximo de dos (2) meses.

### **1.2 Sobre las reglas especiales de los comités que participan en las campañas de la consulta popular nacional**

En Colombia, el único antecedente de una consulta popular de carácter nacional es la consulta anticorrupción realizada en 2018, la cual fue promovida a través de una iniciativa ciudadana. Para estos



casos, la Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con una regulación específica para la inscripción del promotor y/o el comité promotor en las iniciativas ciudadanas y normativas como las consultas populares<sup>18</sup>. Es decir, el ciudadano o grupo de ciudadanos que impulsa la convocatoria del mecanismo de participación y asume la representación formal del proceso ante las autoridades electorales.

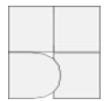
Adicionalmente, para el caso de la consulta de 2018, el Consejo Nacional Electoral (CNE) estableció reglas para la inscripción de los comités de campaña. Estos comités son las agrupaciones conformadas por partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales u otros ciudadanos interesados en participar activamente en la promoción, rechazo o abstención de la propuesta sometida a consulta. En términos generales, y teniendo en cuenta las reglas que se establecieron para la consulta anticorrupción por el CNE, estos requisitos son<sup>19</sup>:

- Toda inscripción se hará de manera personal e indelegable por parte de los miembros del comité de campaña. En el momento de la inscripción, los miembros del comité deberán diligenciar el formulario diseñado por el Consejo Nacional Electoral y presentarlo junto con los siguientes documentos:
- Copia de la cédula de ciudadanía de cada uno de los miembros del comité de campaña.
- Carta o comunicación en donde se manifiesta la opción que promoverá el comité de campaña (por la opción del sí, por la opción del no o por la abstención).
- Comunicación de designación del representante del comité de campaña con la respectiva aceptación, quién será el responsable de acreditar el manejo financiero del comité de campaña y

---

<sup>18</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Resolución 8628 de 2024*, 14 de agosto de 2024 [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20240820\\_resolucion\\_8628.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20240820_resolucion_8628.pdf)

<sup>19</sup> Artículo 6 de la Resolución 1489 de 2018 del Consejo Nacional Electoral estableció las disposiciones aplicables a los comités de campaña de la consulta anticorrupción.



presentar los informes previstos en el Título V de la Ley 130 de 1994, en la oportunidad y en las condiciones establecidas en dicha resolución.

- Registro de los libros contables en el momento de la inscripción.
- Cuando se trate de organizaciones con personería jurídica que se inscriban como comité de campaña, deberán presentar certificado de existencia y representación legal o cualquier otro documento equivalente que acredite esas condiciones.
- Al momento de la inscripción, se deberá entregar en medio magnético el logo símbolo que identificará el comité de campaña, en caso de que decida utilizarlo. El logo se someterá a lo preceptuado en el artículo 35 de la Ley 1475 de 2011.

## **2. Requisitos constitucionales y legales de las preguntas de la consulta popular**

### **2.1 Requisitos legales para la redacción de las preguntas de la consulta popular nacional**

Tanto la Constitución como las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 establecen límites y requisitos generales para llevar a cabo la consulta popular de carácter nacional. Esto, con el fin de garantizar la libertad del votante y preservar el propósito de este mecanismo frente a otras formas de participación directa, como el referendo y el plebiscito. En el ordenamiento jurídico colombiano, estos tres instrumentos presentan diferencias que deben tenerse en cuenta para comprender su alcance y efectos:

- La *consulta popular* puede ser convocada a través de iniciativa ciudadana, por el presidente de la República o por autoridades territoriales. Su objetivo es conocer la opinión del pueblo sobre asuntos de interés general a nivel nacional o local. Su resultado es vinculante, pero no tiene efectos normativos automáticos; en



caso de requerirse la adopción de medidas jurídicas, deben tramitarse las leyes, ordenanzas o acuerdos necesarios para dar cumplimiento al mandato ciudadano<sup>20</sup>.

- El *plebiscito* solo puede ser convocado por el presidente con el fin de someter a votación popular una decisión política del Ejecutivo. Esta decisión no requiere aprobación previa del Congreso, salvo cuando se trate de asuntos relacionados con los estados de excepción. Su resultado es obligatorio para el Gobierno, pero, como ha establecido la Corte, carece de efectos “normativos”, en el sentido de que no conlleva a la expedición, modificación ni derogación de una ley<sup>21</sup>.

Además, el plebiscito se diferencia de la consulta popular en tanto que, en el primero, el asunto sometido a votación debe ser de competencia exclusiva del presidente. En cambio, la consulta popular, puede referirse a temas de interés general que trascienden el ámbito del Ejecutivo; y, por tanto, puede involucrar a otros órganos del poder público.<sup>22</sup>

- El *referendo*, a diferencia del plebiscito y la consulta popular, permite someter a votación ciudadana un texto normativo previamente elaborado. A través de este mecanismo, la ciudadanía puede aprobar o rechazar un proyecto de norma jurídica, o bien derogar una norma vigente. En el referendo no se consulta una decisión política ni una pregunta de trascendencia nacional, sino una disposición jurídica específica que, en caso de ser aprobada, se incorpora directamente al ordenamiento legal o constitucional o se deroga, según corresponda<sup>23</sup>.

A continuación, se enumeran los requisitos que debe cumplir una consulta popular de nivel nacional según las normas vigentes. Aunque la mayoría parecen fáciles de entender, la Corte Constitucional ha

---

<sup>20</sup> Artículos 50, 51, 53 y 56 de la Ley 134 de 1994 y 31, 32 y 42 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>21</sup> Artículos 77 y 78 de la Ley 130 de 1994 y 20, 31 y 32 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-379 de 2016, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P.: Hernando Herrera Vergara.



tenido que interpretar y aclarar su alcance en varias de sus decisiones.

- **Condiciones para la formulación de las preguntas en una consulta popular:** (i) estar redactadas de manera clara, (ii) que pueda ser contestadas con una respuesta de “sí” o “no”, (iii) referirse a asuntos de trascendencia nacional; y (iv) su contenido debe tener un carácter general<sup>24</sup>.
- **Prohibiciones sobre contenidos específicos:** la ley dispone que una consulta popular de carácter nacional no puede tratar sobre: (i) proyectos de articulado, es decir, textos completos de proyectos de ley, (ii) iniciativas contrarias a la Constitución, (iii) materias que impliquen una reforma constitucional; y (iv) la convocatoria a una asamblea constituyente, salvo que se trate de una reforma tramitada conforme al procedimiento previsto en el artículo 376 de la Constitución.<sup>25</sup>
- **Prohibición frente a los temas que se sometan a consulta:** está proscrito que la consulta popular verse sobre (i) iniciativas de competencia exclusiva del Gobierno nacional, de los gobernadores o de los alcaldes, (ii) materias presupuestales, fiscales o tributarias, (iii) temas de relaciones internacionales, (iv) concesiones de amnistías o indultos; y (v) asuntos relacionados con la preservación o el restablecimiento del orden público.<sup>26</sup>

Como se indicó, los requisitos que regulan la consulta popular nacional tienen como propósito asegurar que este mecanismo preserve su naturaleza como forma de participación ciudadana. Esta regulación se inscribe en un diseño institucional que busca garantizar la claridad sobre el contenido de las preguntas como finalidad democrática de la consulta popular.

---

<sup>24</sup> Artículos 38 de la Ley 1757 de 2015 y 52 de la Ley 134 de 1994.

<sup>25</sup> Artículos 21 y 38 de la Ley 1757 de 2015 y artículo 52 de la Ley 134 de 1994. Además, ver: Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>26</sup> Artículo 18 de la Ley 1757 de 2015.



## 2.2 Requisitos jurisprudenciales para la redacción de las preguntas de la consulta popular nacional

La Corte Constitucional ha establecido criterios jurisprudenciales específicos para la redacción de las preguntas en las consultas populares. En la sentencia T-445 de 2016,<sup>27</sup> la Corte precisó los requisitos aplicables a la formulación de las preguntas, retomando los parámetros desarrollados en la sentencia C-551 de 2003 en relación con el referendo. En esa ocasión, el tribunal subrayó que la redacción de las preguntas en los mecanismos de participación ciudadana – incluida la consulta popular– debe garantizar la libertad del elector y evitar cualquier forma de manipulación<sup>28</sup>.

Según lo señalado por la Corte Constitucional, los defectos de redacción en las preguntas de la consulta popular no constituyen un asunto meramente técnico, sino que revisten “obvia relevancia constitucional, pues pueden comprometer la libertad del elector”<sup>29</sup>. A partir de esta premisa, la Corte estableció subreglas aplicables, tanto a redacción de las preguntas, como a las notas introductorias<sup>30</sup> que las acompañan. Lo anterior, para evitar que estas induzcan la respuesta del votante, manipulen su decisión o presenten información parcial o equívoca. Estas subreglas pueden resumirse en:

- **Doble exigencia de lealtad y claridad:** para la Corte “es indudable que la protección de la libertad del elector implica la doble exigencia de lealtad y claridad en la redacción del texto

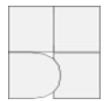
---

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>28</sup> Vale la pena aclarar que, en el caso de la sentencia T-445 de 2016, la Corte Constitucional examinó una demanda relacionada con una consulta popular de carácter territorial, no nacional. Sin embargo, no existe razón alguna para considerar que los criterios y requisitos jurisprudenciales establecidos para la redacción de las preguntas – especialmente en lo que respecta a la protección de la libertad del elector y la prevención de manipulaciones– no sean igualmente aplicables a las consultas populares de carácter nacional. La naturaleza participativa del mecanismo y la necesidad de preservar la libertad e igualdad en el ejercicio del voto justifican la extensión de estos parámetros a cualquier tipo de consulta popular.

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>30</sup> Estas se entienden como los breves textos informativos que, en algunos casos, anteceden las preguntas sometidas a consulta para explicar su propósito o contenido.



sometido a consideración del pueblo”<sup>31</sup>. Esto implica que la pregunta debe formularse de manera transparente y comprensible, de tal forma que le permita al votante una decisión libre.

- **Prohibición de preguntas inductivas o manipulativas:** la

Corte considera que una redacción inadecuada de las preguntas puede hacer que estas sean “(...) manipulativas o directivas de la voluntad del ciudadano, inductivas de la respuesta final, tendenciosas o equívocas, lo cual puede conducir a la desinformación, al error, o a una falsa percepción del fenómeno político”. Además, advirtió que “(...) la incorporación en el texto de la ley de notas o preguntas introductorias que puedan ser consideradas como inductivas o equívocas, que empleen lenguaje emotivo, o que estén incompletas, implica una amenaza al principio constitucional de libertad del sufragante”.<sup>32</sup>

- **Criterios para evaluar las notas introductorias y preguntas:**

la Corte estima que las preguntas y las notas introductorias de la consulta popular deben: (i) estar redactadas en un lenguaje sencillo y comprensible, (ii) que sea valorativamente neutro, (iii) ser breves en la medida de lo posible, (iv) no ser superfluas o inocuas y (v) ser comprensivas del objeto que el artículo expresa<sup>33</sup>.

Según la Corte Constitucional, el cumplimiento de estos requisitos garantiza que ni las preguntas ni las notas introductorias se conviertan en instrumentos de manipulación de la decisión política, induzcan la respuesta del elector, ni presenten información parcial,

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2003. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>32</sup> Sentencia C-551 de 2003.

<sup>33</sup> Una lectura atenta de la sentencia C-551 de 2003 evidencia que los dos últimos criterios de análisis –es decir, los numerales (iv) y (v)– son aplicados exclusivamente al examen de constitucionalidad de las notas introductorias, y no de las preguntas en sí mismas. En consecuencia, los requisitos relacionados con la superficialidad, inocuidad o facilidad en la comprensión del objeto que se expresa en el encabezado, no constituyen parámetros adecuados para juzgar, de forma directa y clara, la validez constitucional de las preguntas formuladas en el marco de una consulta popular.



ambigua o engañosa que vicie su voluntad. Además, asegura condiciones adecuadas para el ejercicio libre, informado y consciente del derecho al voto, otorga pulcritud y corrección al proceso de convocatoria y contribuye a dotar de un mayor grado de legitimidad democrática la decisión adoptada por la ciudadanía<sup>34</sup>.

Al respecto, la Constitución establece expresamente que la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la consulta popular de carácter nacional.<sup>35</sup> Este control se ejerce de forma posterior a la realización de la consulta, y se limita a examinar posibles vicios de procedimiento en su convocatoria y realización<sup>36</sup>. La función de la Corte es garantizar que la consulta se haya desarrollado conforme al marco constitucional y que la expresión de la voluntad popular no se haya visto afectada por irregularidades que comprometan la validez jurídica y democrática del proceso.

### **3. Análisis sobre las preguntas propuestas en la consulta popular nacional 2025**

La revisión de los requisitos legales y jurisprudenciales aplicables a la formulación de las preguntas es fundamental, ya que garantiza que la consulta popular se tramite conforme al procedimiento establecido por la Constitución y la ley. Además, el cumplimiento de estos requisitos permite asegurar que la ciudadanía pueda formarse una opinión libre e informada sobre los temas sometidos a consulta, sin distorsiones frente al sentido del mecanismo participativo. Como se señaló, el desconocimiento de estos requisitos constituye un vicio en el trámite de la consulta, susceptible de control por parte de la Corte Constitucional.

Ahora bien, dado que la consulta popular nacional no tiene únicamente una dimensión jurídica, sino también una naturaleza política, FEDe. Colombia considera necesario incorporar al análisis

---

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2016, M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>35</sup> Numeral 3 del artículo 241 de la Constitución.

<sup>36</sup> Corte Constitucional, sentencia C-180 de 1994, M.P.: Hernando Herrera Vergara



otras perspectivas que respondan a criterios de *conveniencia* y *necesidad normativa*. Aunque estos criterios no constituyen condiciones de validez jurídica, sí resultan esenciales para comprender el alcance de las preguntas formuladas y reflexionar sobre lo que está en juego con el uso de este mecanismo de participación.

En ese sentido, el análisis que se presenta a continuación se organizará en de la siguiente manera: los *requisitos jurídicos*, que permiten verificar si las preguntas cumplen con los estándares de validez constitucional como claridad, neutralidad, entre otros; y las consideraciones de *conveniencia* y *necesidad normativa*. La *conveniencia* se refiere a los posibles efectos prácticos, implicaciones institucionales e impacto económico que podrían derivarse de la implementación de las propuestas. Mientras que la *necesidad normativa* busca establecer si las preguntas responden a vacíos reales del ordenamiento jurídico o si, por el contrario, retoman objetivos que ya están regulados por normas vigentes, lo que hace intrascendente el uso del mecanismo.

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

*En cuanto a sus requisitos legales*, la pregunta no es clara en tanto que no puede ser respondida de manera adecuada con un sí o no. Esto, porque su redacción contiene dos interrogantes diferentes que son presentados como una unidad. Por un lado, hay una pregunta relacionada con la duración máxima de la jornada laboral y, por otra parte, una relacionada con el horario específico en el que esta debe desarrollarse.

Esta falta de delimitación temática puede generar confusión en el votante que podría tener posiciones contrarias frente a cada uno de los aspectos y, en consecuencia, no podría manifestarse de forma libre respecto a cada uno de ellos. Así, una persona puede considerar que está de acuerdo con que la jornada máxima sea de ocho horas, pero que éstas se desarrollen a partir de las ocho de la mañana y no desde las seis de la mañana como establece la pregunta.



Además, la pregunta plantea un riesgo adicional al incorporar en su redacción una disposición normativa cerrada, propia de un proyecto de ley articulado. En efecto, la pregunta establece una obligación concreta para el Senado en caso de que se apruebe y lo deja sin margen para la deliberación. Esta característica podría desbordar los límites de una consulta popular, cuyo objeto debe ser la formulación de una pregunta general sobre un tema de trascendencia nacional, no la imposición directa de un contenido normativo específico.

*En cuanto a la necesidad normativa*, debe señalarse que la Ley 2101 de 2021 ordenó la reducción progresiva de la jornada laboral semanal de cuarenta y ocho (48) a cuarenta y dos (42) horas, sin disminución salarial. Esta medida, cuyo proceso de implementación culminará en 2026, fue adoptada en desarrollo de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos laborales consagrados en el artículo 53 de la Constitución. En ese sentido, la propuesta tiene un impacto normativo limitado, ya que su finalidad ha sido abordada en parte por el legislador.

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

En cuanto a sus *requisitos jurídicos*, la pregunta plantea un riesgo al incorporar un contenido normativo específico, propio del articulado de un proyecto de ley, y no de una consulta popular. Su redacción no formula una cuestión abierta, sino que impone directamente una obligación concreta al Senado, condicionada únicamente a la aprobación ciudadana. Esto vulnera el principio de generalidad que debe orientar este tipo de mecanismos, cuyo propósito es consultar a la ciudadanía sobre asuntos de trascendencia nacional<sup>37</sup> y en términos generales como lo establece la ley.

---

<sup>37</sup> En tanto que la pregunta aborda un asunto que impacta de manera directa o significativa el interés general de los habitantes del país, y no cuestiones locales, sectoriales o meramente particulares.



En lo que respecta a su *conveniencia*, la pregunta genera inquietudes frente a su impacto económico. Según las estimaciones del Banco de la República sobre el proyecto de reforma laboral presentado por el Gobierno en 2023, el incremento del recargo dominical y festivo del 75 % al 100 % podría traducirse en un sobre costo salarial anual para los empleadores de los sectores económicos con mayor propensión a contratar mano de obra.<sup>38</sup> Este oscilaría entre el 0,3 % y el 1,1 % de su masa salarial, dependiendo del número de domingos y festivos trabajados.<sup>39</sup>

En un escenario intermedio, este aumento –acompañado de medidas como la reducción de la jornada laboral y el aumento del recargo dominical y festivo– implicaría un costo agregado estimado en 6,8 billones de pesos anuales, equivalente al 3,4 % de la masa salarial total del país.

Por otra parte, en un entorno empresarial como el colombiano, para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) que para el 2023 representaban el 99,5 % del total de las empresas; y, además, aportaban aproximadamente el 35 % al producto interno bruto<sup>40</sup>, esta imposición representa cargas que podría afectar de manera particular su capacidad de contratación, al incrementar los costos laborales fijos<sup>41</sup>. Por tanto, si bien la pregunta cumple con los

---

<sup>38</sup> Por ejemplo: transporte y almacenamiento; alojamiento y servicios de comida; y actividades de: cine, video y producción de programas de televisión; inmobiliarias, de alquiler y arrendamiento; de seguridad e investigación privada; de atención de la salud humana y residencial medicalizada; creativas, artísticas y de entretenimiento; de bibliotecas, archivos y museos; de juegos de azar y apuestas; y deportivas, recreativas y de esparcimiento.

<sup>39</sup> Banco de la República. (2023, abril). *Reportes del Mercado Laboral: Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral* (Núm. 26), abril de 2023, Grupo de Análisis del Mercado Laboral (GAMLA). <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/f3ab271c-0419-4f8f-8997-2be63afc7d0e/content>

<sup>40</sup> Stephania Aldana Cabas, “Mipymes constituyen 99,5% de las empresas y aportan 35% al Producto Interno Bruto”, La República, última modificación, 27 de junio de 2023, <https://www.larepublica.co/empresas/mipyme-constituyen-99-5-de-las-empresas-y-aportan-35-al-producto-interno-bruto-3644977>.

<sup>41</sup> Portafolio, “Por qué las micro y pequeñas empresas serían las más afectadas con el alza del mínimo”, Portafolio.co, el 25 de diciembre de 2024, <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/salario-minimo-2025-impactos-en-las-micro-pequenas-y-medianas-empresas-del-alza-de-9-53-620383>.



requisitos jurídicos exigidos para su formulación, sus consecuencias podrían afectar la sostenibilidad económica del segmento empresarial más representativo y vulnerable del país.

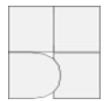
### **3.3 “3. ¿Está de acuerdo con que las micro, pequeñas y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas de interés en materia de crédito e incentivos para sus proyectos productivos?”**

En cuanto a sus *requisitos jurídicos*, la pregunta formulada contraría la prohibición prevista en el literal b del artículo 18 de la Ley 1757 de 2015, que impide realizar consultas populares sobre asuntos presupuestales, tributarios o fiscales.

Aunque la pregunta no menciona de forma expresa estos asuntos, las medidas que propone –como otorgar tasas de interés especiales en créditos o entregar incentivos a proyectos productivos de las pymes– implican necesariamente el uso de recursos públicos. Esto podría darse, por ejemplo, a través de subsidios, exenciones o tratamientos preferenciales que tienen un impacto fiscal o presupuestal. En ese sentido, la consulta contendría, aunque de forma indirecta, temas expresamente excluidos del alcance de este mecanismo de participación.

En cuanto a su *necesidad normativa*, si bien la propuesta podría orientarse a reforzar el apoyo estatal a las mipymes, es importante advertir que el ordenamiento jurídico ya contempla un andamiaje institucional dedicado a este propósito.

La Ley 590 de 2000, modificada por la Ley 905 de 2004, creó el Sistema Nacional de Apoyo a las mipymes, coordinado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en el que participan entidades como el Departamento Nacional de Planeación, Bancóldex y el Fondo Nacional de Garantías, entre otros. Este sistema articula medidas financieras y no financieras que se consolidan anualmente en

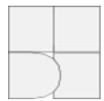


planes de acción sujetos a seguimiento y evaluación por parte del Congreso.

Adicionalmente, existen otras leyes que establecen beneficios importantes para las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas:

- La Ley 1429 de 2010 ofrece beneficios tributarios y de financiación a las micro, pequeñas y medianas empresas que se formalicen como personas jurídicas asociativas, con el fin de incentivar su desarrollo y facilitar su acceso a recursos económicos.
- La Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento) que busca simplificar la creación y el crecimiento de empresas, reducir la carga tributaria, facilitar la gestión de trámites y promover la innovación y la colaboración entre empresas.
- La Ley 2125 de 2021 se enfoca en incentivar la creación y el fortalecimiento de empresas lideradas por mujeres, proporcionando herramientas de apoyo financiero y no financiero para este segmento empresarial.

Por tanto, si bien es posible que los beneficios existentes para las mipymes se puedan ampliar o fortalecer, lo cierto es que ya existe un marco normativo que ofrece herramientas para hacerlo. En ese contexto, cabe preguntarse si una consulta popular nacional –con los altos costos que implica su organización– es el mecanismo más adecuado para introducir medidas que, por su naturaleza económica y fiscal, requieren un análisis técnico riguroso. En otras palabras, resultaría más razonable recurrir al trámite legislativo ordinario, que no solo es menos costoso, sino que permite evaluar con mayor libertad la viabilidad, el alcance y la sostenibilidad de los beneficios propuestos.



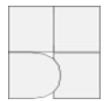
### **3.4 “4. ¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender citas médicas y licencias por periodos menstruales incapacitantes?”**

En cuanto a los requisitos jurídicos, la pregunta no cumple con el requisito de claridad al no poder ser respondida adecuadamente con un sí o no. Esto se debe a que su redacción incorpora en realidad dos preguntas distintas, presentadas como si fueran una sola. Por un lado, se consulta sobre la posibilidad de que los trabajadores puedan “atender citas médicas”; y, por otro, sobre la posibilidad de que accedan a “licencias por periodos menstruales incapacitantes”.

Al combinar estos temas en una misma pregunta, se impide que el elector se pronuncie de manera diferenciada frente a cada uno, lo que puede afectar la expresión libre y consciente sobre cada uno de los asuntos. Por ejemplo, un votante podría estar de acuerdo con permitir interrupciones de la jornada laboral para asistir a citas médicas, pero no con otorgar incapacidades por periodos menstruales incapacitantes, al considerar que estas situaciones pueden manejarse de otras formas, como el trabajo desde casa o el descanso no remunerado, sin que ello implique una incapacidad laboral formal.

En lo que tiene que ver con su *necesidad normativa*, la pregunta resulta poco trascendente por los siguientes motivos:

- **Permisos para atender tratamientos médicos:** aunque no existe una norma que establezca de forma expresa la obligación del empleador de conceder estos permisos, del marco laboral vigente se desprende que proteger la salud del trabajador es una de sus responsabilidades esenciales. En particular, los numerales 3 y 7 del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo imponen al empleador el deber de procurar el cuidado integral del trabajador y cumplir con las normas de higiene y seguridad en el trabajo. Esta obligación se refuerza al considerar que el derecho a la salud es un derecho fundamental, cuya garantía no puede verse limitada por decisiones unilaterales del empleador.



- **Licencias por períodos menstruales incapacitantes:** en Colombia, actualmente, no existe una norma que regule de forma expresa y específica este tipo de licencias. Sin embargo, el uso del término “incapacitante” parece indicar que, si una mujer presenta síntomas menstruales que le impidan desempeñar sus labores, puede acudir a un médico para obtener una certificación de incapacidad. Si esta es justificada, se activa el régimen de licencia por enfermedad común previsto en el numeral 1 del artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo.

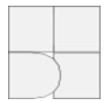
En cuanto a su *conveniencia*, la pregunta podría generar efectos secundarios indeseados que afecten los derechos de las mujeres:

- **Disminución de la contratación de mujeres:** si bien la implementación de una licencia menstrual remunerada en Colombia busca proteger la salud de las mujeres, podría tener efectos adversos sobre su participación laboral. Según Luz Karime Abadía de la Universidad Javeriana, este tipo de medidas pueden traducirse en un aumento de los costos laborales, lo que, en la práctica, desincentivaría su contratación. El problema no solo radica en los costos reales, sino también en la percepción de los empleadores, quienes podrían ver a las mujeres como trabajadoras potencialmente más costosas o ausentes.

En un contexto en el que las mujeres ya enfrentan una tasa de participación del 51 %, frente al 76 % de los hombres, una tasa de desempleo del 17 % frente al 11 % masculino, y salarios por hora entre un 10 % y un 20 % más bajos, una medida aislada y sin un diseño institucional adecuado podría no solo resultar insuficiente, sino también agravar las brechas de género existentes en el mercado laboral<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Luz Karime Abadía Alvarado “Licencia menstrual en Colombia: buena intención, errada solución.” *Hoy en la Javeriana*, [Columna de opinión], edición 1386, abril de 2023 Javeriana. <https://www.javeriana.edu.co/repositorio-hoy-en-la-javeriana/licencia-menstrual-en-colombia-buena-intencion-errada-solucion/>



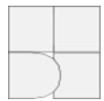
En consecuencia, además de los problemas de claridad que presenta, esta pregunta debe ser analizada también a la luz de su impacto económico y de las consecuencias prácticas que podría generar sobre la participación laboral de las mujeres y personas menstruantes.

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

En cuanto a sus *requisitos jurídicos*, la pregunta también plantea un riesgo al incorporar una disposición normativa específica propia de un proyecto de ley de articulado. En lugar de formular una cuestión general sobre un asunto de interés nacional, adopta el tono y la estructura de una medida legislativa concreta, sin dejar margen para el debate ni para la configuración normativa por parte del Congreso. Siendo así, esta redacción podría desbordar los límites constitucionales de una consulta popular, cuyo objeto es promover la deliberación ciudadana en torno a temas de trascendencia general.

Ahora, frente a la *necesidad normativa*, ya existe un marco jurídico que promueve la vinculación laboral de personas con discapacidad, el cual contempla beneficios para los empleadores del sector privado – como incentivos económicos y tributarios –, así como compromisos concretos del Estado en materia de formación, intermediación laboral, accesibilidad y adecuación de entornos laborales.

Este marco normativo busca fomentar el empleo inclusivo mediante una estrategia integral, que combine estímulos para el sector empresarial con obligaciones institucionales orientadas a remover barreras estructurales y garantizar condiciones dignas de inserción laboral. Entre las disposiciones más relevantes se destacan las



siguientes: Ley 361 de 1997<sup>43</sup>, Ley 762 de 2002<sup>44</sup>, Ley 1346 de 2009<sup>45</sup>, Ley 1306 de 2009<sup>46</sup>, Ley 1429 de 2010<sup>47</sup> y Ley 1618 de 2013<sup>48</sup> reglamentado por el Decreto 392 de 2018.

Por tanto, más allá de su falta de generalidad, desde el punto de vista de su conveniencia, la propuesta desconoce que el marco jurídico vigente se basa en diversas formas de acciones afirmativas y no en obligaciones rígidas. Este enfoque permite una implementación flexible, adaptada a las particularidades de cada sector y tipo de empleo. En contraste, una obligación de esta clase podría generar dificultades prácticas, especialmente en actividades donde, por su naturaleza, resulte inviable incorporar personas con discapacidad, por ejemplo, en operaciones de alto riesgo físico o sin posibilidad de adaptación tecnológica o de redistribución funcional.

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

En cuanto a los *requisitos jurídicos*, la pregunta resulta ambigua y, por tanto, no cumple con el requisito de claridad. Al proponer la celebración de un “contrato de aprendizaje de carácter laboral” con los aprendices del SENA, no se especifica si se busca modificar la figura existente, regulada por la Ley 789 de 2002, o sustituirla por una nueva modalidad contractual con naturaleza laboral. Para

---

<sup>43</sup> “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.” Ver, entre otros, el artículo 24.

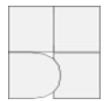
<sup>44</sup> “Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad”. Ver, entre otros, el artículo 3.

<sup>45</sup> “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”. Ver, entre otros, el artículo 27.

<sup>46</sup> 2Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”. Ver, entre otros, el artículo 13.

<sup>47</sup> “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”. Ver, entre otros, el artículo 10.

<sup>48</sup> Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. Ver, entre otros, el artículo 13.



comprender el alcance de esta ambigüedad, conviene diferenciar el contrato de aprendizaje del contrato laboral.

El contrato laboral es un tipo de contrato en el cual una persona “se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración”.<sup>49</sup> Por el contrario, el contrato de aprendizaje es una forma especial de contratación dentro del derecho laboral mediante la cual una persona recibe formación teórico-práctica en una entidad autorizada, mientras una empresa patrocinadora le proporciona los medios necesarios para su capacitación.<sup>50</sup>

Precisamente por esta diferencia sustancial, la expresión “contrato de aprendizaje de carácter laboral” resulta equívoca. Al fusionar figuras jurídicas con finalidades distintas –la formación profesional y la relación laboral subordinada–, la pregunta plantea una propuesta indeterminada cuyo alcance normativo no es claro, lo que impide al votante comprender con certeza qué está decidiendo.

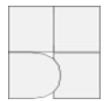
Ahora, en lo que respecta a su *conveniencia*, la propuesta de equiparar el contrato de aprendizaje a un contrato laboral ordinario resulta problemática, especialmente para el tejido empresarial más vulnerable del país. Según el análisis de Diego Felipe Valdivieso Rueda, profesor investigador del Observatorio Laboral de la Pontificia Universidad Javeriana esta equiparación implicaría un aumento considerable en el costo mensual de vincular a un aprendiz.

Durante la fase lectiva del contrato –etapa en la que el aprendiz se dedica exclusivamente a la formación teórica en una institución educativa–, el costo mensual pasaría de \$889.688 a \$1.181.664, lo que representa un incremento del 33 %. En la fase práctica –cuando el aprendiz presta servicios dentro de la empresa en funciones relacionadas con su proceso formativo–, el costo se elevaría de \$1.252.994 a \$2.204.761, es decir, un aumento del 76 %. Estos valores

---

<sup>49</sup> Artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>50</sup> Artículo 30 de la Ley 789 de 2002.



incluyen los pagos adicionales por seguridad social, prestaciones y aportes parafiscales, propios de un contrato laboral ordinario. Además, podrían incrementarse aún más si se reconoce a los aprendices el acceso a beneficios derivados de convenciones colectivas.

Por tanto, el impacto agregado de esta medida sería considerable. Según cifras del SENA, en 2023 había 368.754 aprendices activos en Colombia. Aplicando los nuevos costos proyectados a esta población, el ajuste normativo podría representar una carga mensual cercana a los \$845.716 millones para el sector productivo. Este escenario comprometería la viabilidad del modelo de formación dual y afectaría de manera desproporcionada a las pymes, cuya capacidad de absorber costos adicionales es limitada<sup>51</sup>.

En definitiva, no se trata solo de un problema de claridad en la formulación de la pregunta. La propuesta también genera preocupaciones por sus posibles efectos económicos, que podrían dificultar su implementación práctica. Por tanto, es necesario examinar con mayor detenimiento tanto su contenido como su impacto económico.

### **3.7 “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?”**

*En cuanto a los requisitos legales,* la pregunta no cumple con el requisito de claridad en tanto que la pregunta no puede ser respondida adecuadamente con un sí o no. Esto, porque su redacción realmente contiene dos preguntas diferentes que se tratan como una unidad. Por un lado, se plantea la posibilidad de que los trabajadores de plataformas de reparto y transporte “acuerden su tipo de contrato”; por otro, se propone que “se les garantice el pago de seguridad social”.

---

<sup>51</sup> Diego Felipe Valdivieso Rueda, “Con la Reforma Laboral, el costo del contrato de aprendizaje se podría incrementar en más de 76%”, Diario La República, el 28 de febrero de 2025, <https://www.larepublica.co/analisis/diego-felipe-valdivieso-rueda-3573827/con-la-reforma-laboral-el-costo-del-contrato-de-aprendizaje-se-podria-incrementar-en-mas-de-76-4074050>.



Esta circunstancia puede generar confusión, ya que una persona podría tener posturas distintas frente a cada una de las propuestas y verse impedida para expresarlas de forma diferenciada. Por ejemplo, un votante podría no estar de acuerdo con el primer enunciado al considerar que en esta clase de contrataciones debe privilegiarse la modalidad más garantista, como el contrato laboral a término indefinido. Sin embargo, desde esa misma perspectiva, podría estar plenamente de acuerdo con que debe garantizarse a todos los trabajadores el acceso a la seguridad social.

En cuanto a su *necesidad normativa*, actualmente, no existe una normativa específica que defina la naturaleza jurídica del vínculo entre las plataformas de reparto y de transporte y las personas que prestan sus servicios a través de ellas. En este escenario, y conforme a los principios de autonomía de la voluntad y libertad contractual consagrados en los artículos 1 y 333 de la Constitución, las partes pueden, en principio, acordar libremente la modalidad contractual que regirá su relación, ya sea de carácter laboral o civil.

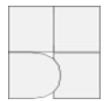
Sin embargo, esta libertad no es absoluta. La Constitución establece el principio del derecho laboral de “la primacía de la realidad sobre las formas”<sup>52</sup>. En virtud de este principio, lo determinante para establecer la naturaleza jurídica de un contrato de trabajo, no es la denominación formal que las partes asignen, sino la realidad de los hechos que configuran la relación.

Así, cuando en la relación contractual concurren ciertos elementos definidos por la legislación laboral –como la subordinación, la remuneración y la prestación personal del servicio–<sup>53</sup> se configura una

---

<sup>52</sup> Artículo 53 de la Constitución.

<sup>53</sup> La subordinación se refiere a la existencia de órdenes e instrucciones por parte del empleador y a su facultad de dirigir, supervisar y sancionar la actividad del trabajador; la remuneración implica el pago periódico como contraprestación por los servicios prestados; y la prestación personal del servicio alude a que la actividad debe ser ejecutada directamente por la persona contratada, sin posibilidad de delegación. Este criterio busca evitar formas contractuales simuladas que desconozcan los derechos mínimos del trabajo subordinado.



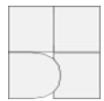
relación laboral, aun cuando las partes le hayan dado un nombre distinto o la hayan pactado bajo otra modalidad contractual.

En este sentido, si lo que se busca con la pregunta es establecer que las personas que trabajan en este tipo de plataformas deben tener una relación laboral, su redacción debería orientarse con mayor claridad hacia esa posibilidad. Como se ha explicado, ya existe libertad para escoger el tipo de vínculo contractual, y el ordenamiento jurídico prevé mecanismos para reconocer la naturaleza laboral de una relación, incluso, cuando se pretenda encubrirla.

De igual manera, es fundamental señalar que la garantía de acceso a la seguridad social no solo constituye un principio constitucional, sino que también se configura como una obligación jurídica concreta. En desarrollo de este mandato, el artículo 4 de la Ley 797 de 2003 establece la obligación de realizar aportes al Sistema Integral de Seguridad Social –que comprende los regímenes de pensiones, salud y riesgos laborales– tanto para trabajadores dependientes como independientes. En consecuencia, sin importar la naturaleza jurídica del contrato, existe el deber legal de afiliarse y cotizar al sistema, lo que refuerza la necesidad de un control riguroso del cumplimiento de esta obligación.

### **3.8 “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?”**

En cuanto a los *requisitos jurídicos*, esta pregunta es inductiva, ya que el uso de la expresión “salario justo” da lugar a una valoración positiva que puede influir en la decisión del votante. Dicha expresión sugiere que apoyar la propuesta es actuar en favor de la justicia, lo que puede influir en la percepción ciudadana y limitar el debate. Al presentar esta opción como éticamente correcta, se reduce el espacio para la deliberación crítica y se afecta la libre formación de la voluntad del votante.



Por otra parte, en cuanto a su *necesidad normativa*, el mandato que implicaría la pregunta no resulta necesario, ya que la Constitución y el Código Sustantivo del Trabajo reconocen que todos los trabajadores del país –incluidos aquellos dedicados a labores agropecuarias– son titulares de derechos laborales fundamentales. Dentro de estos derechos se encuentra la garantía de una remuneración mínima legal vigente. Además, los artículos 334 a 337 del CST establecen una regulación específica para los trabajadores de empresas agrícolas, ganaderas y forestales que abarca, entre otros aspectos, la atención médica urgente, el suministro de medicamentos y la construcción de escuelas para sus hijos.

En este sentido, el derecho a recibir una remuneración adecuada por el trabajo realizado en el sector rural ya se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico. Si este derecho no se materializa, la causa principal no está en la ausencia de normas, sino en las condiciones estructurales del campo colombiano. Por tanto, antes que establecer un nuevo régimen laboral, resulta más pertinente impulsar políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones materiales y económicas del sector rural, fomentar el empleo formal y garantizar el acceso efectivo a los derechos ya existentes. Es decir, la solución no pasa exclusivamente por nuevas leyes, sino por transformar las circunstancias que hoy limitan su cumplimiento.

### **3.9 “9. ¿Está de acuerdo con eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales?”**

En cuanto a los *requisitos jurídicos*, la pregunta cumple con las exigencias previstas para la redacción de una pregunta en una consulta popular nacional: está redactada con claridad, tiene un carácter general y se refiere a un asunto de trascendencia nacional.

Ahora, respecto a la *necesidad normativa*, el ordenamiento jurídico ya prevé disposiciones que prohíben la tercerización o intermediación laboral cuando estas se emplean con el propósito de desconocer o vulnerar los derechos laborales de los trabajadores.



En particular, la Ley 1429 de 2010, reglamentada por la Resolución 2021 del 9 de mayo de 2018 del Ministerio de Trabajo, prohíbe expresamente la tercerización o intermediación laboral cuando esta tenga como finalidad encubrir una relación laboral directa o evadir obligaciones laborales. Es decir, esta protección no está limitada únicamente a los trabajadores sindicalizados, sino que se extiende a todas las personas vinculadas laboralmente, sin distinción, en garantía del principio de igualdad y del respeto por los derechos laborales fundamentales.

En consecuencia, la solución frente a los abusos derivados de la tercerización o intermediación laboral no debería centrarse exclusivamente en la afiliación sindical. Debe pasar por el fortalecimiento de los mecanismos de control existentes y en la garantía efectiva de los derechos laborales para todas las formas de vinculación que configuren, en la realidad, una relación laboral.

**3.10 “10 ¿Está de acuerdo que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social?”**

En cuanto a los *requisitos jurídicos*, la pregunta no cumple con el principio de claridad, ya que no puede ser respondida adecuadamente con un “sí” o un “no”. Su redacción combina dos afirmaciones distintas en una sola fórmula, utilizando la conjunción “o” para presentar una aparente disyuntiva entre ellas. No obstante, al exigir una única respuesta, no es posible establecer con claridad cuál de las dos alternativas está siendo respaldada por el votante.

Esto genera un problema sustancial de interpretación. Si el ciudadano responde “sí”, no queda claro si está apoyando la formalización laboral de los trabajadores o, por el contrario, sí respalda que se garantice el acceso a la seguridad social, incluso sin formalización. De igual forma, un “no” podría significar el rechazo a ambas medidas, o solo a

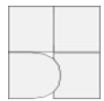


una de ellas. En cualquiera de los casos, la pregunta impide que se exprese una posición diferenciada frente a dos propuestas que pueden implicar valoraciones y consecuencias distintas, lo cual vulnera el principio de transparencia y la libre formación del voto.

En cuanto a su *necesidad normativa*, la pregunta resulta innecesaria, pues, como ya se ha señalado, las partes pueden pactar libremente la modalidad contractual de su vinculación, ya sea de naturaleza laboral o civil, conforme a los principios de autonomía de la voluntad y libertad contractual. Lo anterior, respetando las limitaciones que implican los principios de protección laboral como la primacía de la realidad sobre las formas. Además, la obligación de realizar aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, tanto para trabajadores dependientes como independientes, está expresamente establecida en el artículo 4 de la Ley 797 de 2003.

En ese sentido, si lo que se busca con la iniciativa es garantizar que estas personas accedan a condiciones propias del trabajo formal, la solución no pasa por reiterar garantías ya reconocidas en el ordenamiento, sino por adoptar medidas que atiendan las causas estructurales de su exclusión. Se requieren transformaciones en las condiciones materiales y económicas que amplíen efectivamente las oportunidades de inserción laboral, muchas veces agravadas por prácticas abusivas de empleadores que evaden sus obligaciones legales.

Por tanto, aunque la iniciativa puede tener un fin loable, es necesario reconocer que problemas estructurales como la alta prevalencia de la informalidad, no se resuelven mediante disposiciones normativas puntuales. Abordarlos exige el diseño e implementación de políticas públicas complejas y sostenibles en el tiempo, que respondan a los distintos factores económicos, sociales e institucionales que inciden en la exclusión laboral y en el incumplimiento sistemático de derechos ya reconocidos.



### **3.11 “11. ¿Está de acuerdo en promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general?”**

En cuanto a los *requisitos jurídicos*, la pregunta cumple con las exigencias previstas para la redacción de una pregunta en una consulta popular nacional: está redactada con claridad, tiene un carácter general y se refiere a un asunto de trascendencia nacional.

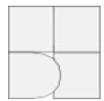
En cuanto a la *necesidad normativa*, la pregunta resulta poco trascendente, en la medida en que, en términos generales, el contrato a término indefinido ya constituye la regla general establecida en el Código Sustantivo del Trabajo.

En primer lugar, el principio de primacía de la realidad sobre las formas previsto en el artículo 53 de la Constitución, permite que una relación sea calificada como laboral cuando, en los hechos, se presentan sus elementos esenciales: subordinación, remuneración y prestación personal del servicio, incluso si las partes le han dado otra denominación o han intentado ocultarla. En segundo lugar, el Código Sustantivo del Trabajo establece una presunción general según la cual toda relación de trabajo personal se entiende, en principio, como una relación laboral. En caso de controversia, correspondería al empleador demostrar que no se trata de un vínculo de esta naturaleza al estar en mejor posición para probar ese hecho.<sup>54</sup>

En este contexto, si bien la pregunta es jurídicamente válida, su utilidad resulta limitada. Si lo que se busca es evitar que las relaciones laborales se encubran mediante otras formas contractuales, el enfoque más pertinente sería fortalecer los mecanismos de fiscalización y sanción existentes, en lugar de reiterar una garantía que ya está plenamente reconocida en la legislación laboral vigente.

---

<sup>54</sup> Artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo.



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

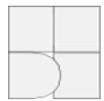
En cuanto a los *requisitos jurídicos*, la pregunta cumple con las exigencias previstas para la redacción de una pregunta en una consulta popular nacional: está redactada con claridad, tiene un carácter general y se refiere a un asunto de trascendencia nacional.

Sin embargo, en lo que respecta a la *necesidad normativa* la pregunta puede resultar limitada. Si bien en la actualidad no existe una disposición legal que establezca un bono pensional específico y exclusivo para campesinos y campesinas, sí existen mecanismos de protección social orientados a la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad.

En particular, el Decreto 1833 de 2016 creó el programa Colombia Mayor, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de las personas de la tercera edad que se encuentran en pobreza extrema o moderada, carecen de ingresos suficientes, no han cotizado o no cumplen los requisitos para acceder a una pensión.

En este contexto, la propuesta de constituir un fondo especial para otorgar un bono pensional exclusivo a campesinos y campesinas podría considerarse como una medida complementaria o alternativa. Sin embargo, resulta necesario preguntarse si es preferible crear un nuevo esquema con alcance específico, en lugar de destinar esfuerzos institucionales y presupuestales al fortalecimiento de un programa ya existente, que cuenta con una estructura operativa consolidada y está diseñado para atender a esta misma población en condiciones similares.

En ese sentido, ampliar su cobertura, mejorar el valor de los subsidios y asegurar un enfoque diferenciado que reconozca las particularidades del trabajo rural podría ser más eficiente que establecer un fondo paralelo con un enfoque sectorial. Por tanto, si bien la pregunta es jurídicamente válida y persigue un fin legítimo,



conviene considerar que ya existen alternativas jurídicas e institucionales que, con ajustes y mayor inversión, podrían cumplir el mismo propósito de manera más coherente con una política social integral.

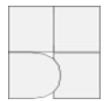
#### **4. Conclusiones generales**

El análisis integral de las doce preguntas formuladas para la consulta popular nacional 2025 evidencia deficiencias en su diseño. Si bien el mecanismo constitucional de consulta popular constituye una herramienta válida de participación democrática a la que puede acudir el presidente, su ejercicio debe desarrollarse con estricta sujeción a los requisitos legales y constitucionales. Lo anterior, con el fin de garantizar la libertad del votante, la neutralidad del debate y la transparencia en la toma de decisiones.

En términos generales, varias de las preguntas examinadas no cumplen con los requisitos constitucionales y legales establecidos para este tipo de mecanismo. Se identifican fallas recurrentes en cuanto a claridad en su formulación, lo que compromete la validez del proceso y puede afectar la formación de una voluntad ciudadana libre e informada. En algunos casos, las preguntas inducen al votante a responder afirmativamente al asociar la aprobación de la propuesta con ideas socialmente deseables, sin presentar su redacción a través de un lenguaje valorativamente neutro.

Adicionalmente, desde una perspectiva de necesidad normativa y conveniencia, varias de las iniciativas planteadas reproducen garantías ya existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, o proponen soluciones normativas sin atender a las causas estructurales que impiden su materialización. En este sentido, la consulta popular corre el riesgo de convertirse en un instrumento de reafirmación simbólica más que en una vía efectiva para transformar realidades, con lo cual se desdibuja su utilidad democrática.

Problemas complejos como la informalidad laboral, la exclusión del campesinado del sistema pensional o las brechas de género en el empleo, no se resuelven solamente con adopciones normativas, sino



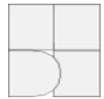
con políticas públicas integrales, sostenidas en el tiempo, que respondan a las múltiples variables económicas, sociales e institucionales que los configuran.

Desde la perspectiva del Estado de derecho, el uso de los mecanismos de participación no debe instrumentalizarse con fines políticos coyunturales ni eludir los canales institucionales ordinarios de deliberación democrática como el Congreso de la República. Las consultas populares deben estructurarse de manera técnica y respetar el equilibrio entre la participación ciudadana directa y la democracia representativa.

Esto implica asegurar reglas claras que delimiten con precisión los fines del mecanismo y los límites de las decisiones sometidas a votación; procedimientos rigurosos que preserven la legalidad y eviten la manipulación de las etapas del proceso; y, sobre todo, una ciudadanía debidamente informada, capaz de ejercer su derecho al voto con conocimiento real de los temas planteados y sus consecuencias jurídicas e institucionales.

Una consulta popular que no cumpla con los requisitos formales para la redacción de sus preguntas o insufle el ordenamiento jurídico de normas que reproducen fines que ya se encuentran previstos, conlleva a mandatos ineficaces e inconstitucionales, debilita la confianza en las instituciones democráticas y trivializa el ejercicio del poder constituyente derivado. Por ello, la participación directa de la ciudadanía debe concebirse como un complemento de la democracia representativa, no como su sustituto. Solo en un entorno de deliberación genuina, transparencia institucional y respeto al marco jurídico puede garantizarse que la voluntad popular se exprese con plena libertad y que el principio de soberanía se reafirme como un pilar esencial del orden constitucional colombiano.

El Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República, tiene la responsabilidad constitucional de garantizar que el mecanismo cumpla con los fines para los que fue concebido: permitir al pueblo pronunciarse de manera libre e informada sobre asuntos de trascendencia nacional. Por esta razón, las preguntas deben



formularse con neutralidad, claridad conceptual y respetando plenamente los principios del Estado de derecho.

La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), en ejercicio de su mandato institucional, reafirma que el fortalecimiento de la democracia participativa no puede descansar únicamente en la convocatoria a mecanismos como la consulta popular, sino en el diseño y ejecución de procesos que respeten plenamente las garantías constitucionales que los sustentan. Solo bajo estas condiciones es posible garantizar una democracia genuinamente participativa, donde el voto sea verdaderamente libre e informado.

Este análisis se elaboró como ejercicio de control ciudadano y defensa del orden constitucional, en cumplimiento de su objeto institucional, esto es, promover la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y la ley, conforme a los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Carta Política.