LÓPEZ & ASOCIADOS
ABOGADOS

BOLETÍN 13

CONSULTA POPULAR 2.0

El panorama político y legislativo pone sobre la mesa dos alternativas a través de las cuales el Gobierno podría lograr la Reforma Laboral pretendida. Por una parte, la revivida reforma laboral continuará su trámite legislativo, ahora en la Comisión Cuarta del Senado y posteriormente en plenaria. En paralelo, el gobierno continuará insistiendo en llevar a cabo una Consulta Popular, cuyos temas serán mencionados en el presente informe.



CONSULTE EL BOLETÍN

Datos de contacto:
Bogotá, Calle 70 # 7-30, Piso 6 / PBX (601) 340 6944 Medellín, Carrera 43A # 5A - 113 Torre Sur Of.613 / PBX (604) 204 2220 © Copyright 2021 | López & Asociados - Abogados | Todos los derechos reservados

Bogotá, 20 de mayo de 2025

Boletín N°13 - 2025

CONSULTA POPULAR 2.0

1. Introducción:

El panorama político y legislativo pone sobre la mesa dos alternativas a través de las cuales el Gobierno podría lograr la Reforma Laboral pretendida. Por una parte, la revivida reforma laboral continuará su trámite legislativo, ahora en la Comisión Cuarta del Senado y posteriormente en plenaria. Mientras que en paralelo, el Gobierno seguirá insistiendo en llevar a cabo una Consulta Popular, cuyos temas serán mencionados en el presente informe.

Ahora que el proyecto de Reforma Laboral continuará su trámite legislativo, no es clara cual podría ser la posición del Senado respecto de la nueva intención del Gobierno de que se lleve a cabo una consulta popular, en la cual, los temas, en su gran mayoría, son coincidentes con el proyecto de ley en curso.

Ahora bien, a la complejidad de las discusiones, hay que sumarle el tiempo que para ellas tendría el Senado, pues, el proyecto de Reforma Laboral deberá culminar los debates faltantes a más tardar el 20 junio de 2025, periodo al cual, se le suma la decisión sobre la nueva consulta popular propuesta por el Gobierno, pues, para ello el Senado tiene hasta el 19 de junio de 2025 para aceptarla o rechazarla.

2. Radicación de Consulta Popular 2.0

Desde que se anunciara en la Comisión Séptima de Senado la ponencia negativa al proyecto de reforma laboral, el Gobierno Nacional hizo evidente su intención de llevar a cabo los cambios en materia laboral por vía de la consulta popular.

Con esa intención, el pasado 01 de mayo de 2025 el Gobierno nacional radicó la solicitud de consulta popular, la cual, luego del respectivo trámite en el Senado concluyó en una derrota para el Ejecutivo con un resultado de 47 votos a favor de la consulta y 49 en contra.

Ante este panorama, el día de ayer el Gobierno nacional radicó por segunda vez una convocatoria a consulta popular compuesta esta vez por 16 preguntas (12 asociadas con la reforma laboral y 4 referentes a la reforma a la salud).

3. Coincidencias y diferencias entre reforma laboral y consulta popular

Al menos el 84% de las preguntas que presentó el Gobierno –sobre temas laborales– en la nueva consulta popular, ya están contempladas en la reforma laboral que está tramitando actualmente la Comisión Cuarta de Senado.

En términos generales la reforma laboral desarrolla los propósitos y alcances que propone el Gobierno nacional en la consulta popular. Es por ello, que no se observa que el trámite legislativo que cursa en el congreso esté en contravía de las preguntas formuladas en la Consulta. Tal situación reafirma la

discusión que se ha venido ventilando en la opinión pública en torno a que la intención del Gobierno no es el impulso de cambios en materia laboral, sino la instrumentalización de un mecanismo de participación ciudadana para adelantar el debate electoral del año 2026.

Para profundizar en las diferencias entre la consulta popular radicada por el Gobierno nacional el día de ayer y lo que fue aprobado por la Cámara de representantes en plenaria se muestra la siguiente comparación:

Tema	Consulta Popular 2.0	Reforma laboral (Texto aprobado en 2º debate)	Ponencia alternativa (Partido de la U)
Jornada y recargo nocturno	Limitar el trabajo diario a **máximo 8 horas.** Adicionalmente, la jornada diurna será entre **6:00 a.m. y 6:00 p.m.**	Trabajo diurno será entre las **6:00 am y las 7:00 pm.**	Trabajo diurno será entre las **6:00 am y las 8:00 pm**
Contrato aprendices	Laboralización de aprendices del **SENA e instituciones similares.**	El **contrato de aprendizaje** es un contrato laboral especial y a término fijo.	**Mantener condiciones y naturaleza** contractual vigentes.
Pago en días de descanso	**Recargo del 100%** por trabajo en domingos o festivos.	El trabajo en día de descanso obligatorio o festivos se remunerará con **un recargo 100%.** Además, contempla una aplicación gradual (80% a partir julio 2025, 90% en julio 2026 y 100% en julio 2027).	**Sin modificaciones** frente a lo aprobado en Cámara.
Conversión contractual	Contratos **a término indefinido** como regla general.	**Contratos a término indefinido como regla general.** Entre tanto, los, contratos a término fijo tendrán una duración máxima de 4 años (Superado este término se entenderán indefinidos).	**Sin modificaciones** frente a lo aprobado en Cámara.
Inclusión personas con discapacidad	**Contratación de mínimo 2** personas con discapacidad por cada 100 empleados.	**Contratación de mínimo 2** personas con discapacidad por cada 100 empleados.	**Contratación de mínimo 1** personas con discapacidad por cada 100 empleados.
Permisos médicos	Permisos para citas médicas y **licencias por periodos menstruales** incapacitantes.	Permisos para citas médicas programadas y de urgencia **(incluidos ciclos menstruales incapacitantes).**	Permisos para citas médicas **programadas y de urgencia.**

Tema	Consulta Popular 2.0	Reforma laboral (Texto aprobado en 2º debate)	Ponencia alternativa (Partido de la U)
Trabajadores agrarios	**Régimen especial** que garantice derechos laborales y salario justo para trabajadores del campo.	**Eliminado en el trámite de Cámara.**	**Sin modificaciones** frente a lo aprobado en Cámara.
Trabajadores plataformas	Posibilidad de que trabajadores de plataformas de reparto **acuerden contrato laboral y reciban seguridad social.**	Las relaciones entre las empresas de plataformas digitales y los trabajadores podrán ser de carácter **dependiente y subordinado, o independiente y autónomo.**	**Sin modificaciones** frente a lo aprobado en Cámara.
Formalización	**Formalización y acceso a seguridad social** para trabajadores domésticos, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, etc.	- Deportistas profesionales: Vinculación mediante **contrato de trabajo especial** (como mínimo por la duración de la temporada). - Madres comunitarias: **Contratación directa con el ICBF** como trabajadores oficiales. - Artistas: Contrato de trabajo por **temporada o por tiempo de la obra.** - Trabajadores domésticos y conductores de carga: **Vinculación mediante contrato de trabajo** independientemente de modalidad.	- Deportistas profesionales, conductores, madres comunitarias y periodistas: **Sin modificaciones sustanciales** frente a lo aprobado en Cámara - Trabajadores domésticos: Eliminación de las menciones asociadas al **convenio 189 de OIT y cambios en la reglamentación del sistema de registro.**
Contratos sindicales	**Eliminar la tercerización** e intermediación laboral vía contratos sindicales.	**Prohibición de contratos sindicales** para ejecución de servicios en favor de terceros.	**Mantener condiciones y naturaleza** contractual vigentes.
Bono pensional campesinos	**Creación de un fondo especial** para bonos pensionales.	No contemplado en reforma.	No contemplado.
Apoyo a MiPymes	Que MiPymes productivas reciban **tasas preferenciales en materia de crédito e incentivos** para proyectos.	No contemplado en reforma.	No contemplado

4. Trámite de la consulta

De acuerdo con la Ley 134 de 1994 las condiciones para adelantar la consulta popular pueden resumirse en los siguientes aspectos:

a) La consulta puede adelantarse por el Presidente de la república, requiriendo para ello la firma de todos los ministros y un concepto favorable por parte del Senado de la República.

b) Las preguntas que integren la consulta deberán formularse de manera clara, teniendo por única respuesta "sí" o "no".

c) La votación de la consulta popular deberá llevarse a cabo dentro de los cuatro meses posteriores a que se obtenga el concepto favorable por parte del Senado. Teniendo en cuenta la fecha de radicación de la consulta por parte del presidente, el Senado tiene plazo para aprobar o negar hasta el 19 de junio de 2025 y la votación ciudadana deberá efectuarse a más tardar el 19 de octubre de 2025.

d) La decisión tomada por el pueblo será de carácter obligatorio, siempre y cuando la pregunta sometida a consulta haya alcanzado "*el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral*". Lo que implica:



e) Cuando la decisión se entienda obligatoria conforme lo indicado en precedencia, el Congreso deberá expedir la ley respectiva que materialice la decisión ciudadana, en el periodo legislativo vigente o a más tardar en el periodo siguiente.

f) En caso de que el Congreso no expida la respectiva ley, el Gobierno podrá hacerlo mediante un decreto con fuerza de ley.

5. Distribución de fuerzas al interior del senado

Como ya lo mencionamos, no es clara la intención de voto que tendrían los diferentes senadores de cara a la nueva solicitud de consulta popular radicada por el Gobierno Nacional, más aún, cuando en paralelo se tramita el revivido proyecto de reforma laboral.

Sin perjuicio de lo anterior, valga recordar el sentido del voto que el pasado 14 de mayo de 2025 terminó negando la consulta popular:



Seguramente los votos irán decantándose en paralelo a la manera en cómo avance el trámite legislativo de la reforma laboral, por lo cual, los próximos días serán cruciales en la definición, tanto de la reforma como de la consulta, las cuales, no solo coinciden en sus temas, sino, en el plazo que tiene el Senado para resolverlas.

El Plan C del Gobierno

Es importante mencionar que el Gobierno también estudia la posibilidad de materializar a través de **decretos reglamentarios** algunas de las disposiciones que contiene el proyecto de reforma laboral o de temas que fueron eliminados durante el trámite legislativo.

Sobre este aspecto, con anterioridad el Ministerio del Trabajo publicó algunos borradores de Decreto, que, entre otras, desarrollaban temas como: **i)** la negociación por ramas (sectores económicos); **ii)** huelga en servicios públicos esenciales; **iii)** tribunales de arbitramento; **iv)** intermediación laboral; **v)** comités de convivencia laboral.
No obstante, el margen de acción a través de esta alternativa es limitado para el Gobierno, en la medida en que la facultad de reglamentación es limitada y la misma debe respetar:

- Los actos administrativos reglamentarios únicamente desarrollan el contenido de la Ley,
- El Presidente no puede ampliar, ni restringir el sentido de la ley,
- No se puede modificar o suprimir las disposiciones de la ley y,
- No todas las normas ordinarias se deben reglamentar.

En ese sentido, en caso de que no avance la reforma ni la consulta popular, el Gobierno no podrá a través de decretos reglamentarios, modificar la jornada nocturna o cambiar el recargo por trabajo dominical, así como tampoco cambiar la naturaleza de los contratos de aprendizaje o modificar las obligaciones de los empleadores en cuanto a las licencias que deben conceder.

Cordialmente,

LÓPEZ Y ASOCIADOS S.A.S.