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

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 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 Luhmann[1].

[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.

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*

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 decisional 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*

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 concurra 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

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

El artículo 5° 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 9° 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 (1°) 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).

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.

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.

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 fílmico 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-*

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

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

institucionalizados requiere imparcialidad, pero también garantías en la participación de los implicados, interesados o afectados[2].

(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).

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[o]s 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.).

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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 inexequible, 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.

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.

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.

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

contradiciendo 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 1° 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.

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 3° 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.

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

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

contempladas en los artículos 86, 87, 88 y 89 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, podrán diseñar y promover estrategias y acciones pedagógicas frene 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

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