

Imprimir

“Necesitamos reunir todas nuestras fuerzas para lograr un golpe capaz de variar la suerte del país”. Simón Bolívar

En debate de importantes jurisprudencias se ha descalificado al Gobierno Nacional porque no podría convocar la consulta popular nacional, como viene de hacerlo, mediante el decreto 0639 del 11 de junio de 2025 y por tanto estaría el Presidente y sus ministros incurriendo en prevaricato y abuso de autoridad, otros van más allá manifestando que sería un golpe de Estado al violentar los poderes públicos. En este escrito demuestro que no hay prevaricato, no hay usurpación de funciones, ni abuso de autoridad, ni golpe de Estado por parte del presidente de la República ni de sus ministros.

La primera pregunta a resolver es si podría el gobierno convocar una consulta popular mediante decreto si el Senado ha conceptuado la inconveniencia de convocarla y se pronuncia por mayoría simple en contra respetando sus obligaciones constitucionales y legales. En este escenario no podría el Presidente convocar la consulta mediante decreto.

La segunda pregunta es si podía el presidente mediante decreto convocar la consulta si el Senado no se pronunciaba. A juicio del Presidente del Senado y de algunos constitucionalistas el Presidente no podría porque en una interpretación literal del art. 104 Constitucional, reproducido en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, se requeriría en todo caso el visto favorable del Senado.

En la respuesta a la sustentación escrita de la apelación de la senadora María José Pizarro por parte del Presidente del Senado, se reconoce la vigencia de la ley 134 del 94 en los apartes donde se reglamenta la consulta popular nacional de origen presidencial y se trae a colación también la ley 1757 de 2015 en lo correspondiente. Sin embargo el Presidente del Congreso mutila las leyes en su respuesta, como la mutilan los jurisprudencistas que no quieren leer el texto completo de las normas.

Efectivamente la ley 134 del 94 establece en su artículo 54 “.- Fecha para la realización de la

consulta popular. La votación de la consulta popular nacional se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha del pronunciamiento del Senado de la República, *o del vencimiento del plazo indicado para ello.*”

Este precepto se replica en la ley 1757 de 2015, en su artículo 33, “c) La Consulta Popular se realizará dentro de los tres meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva *o del vencimiento del plazo indicado para ello;*” ( *destacados míos*)

Ambos artículos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional C-180/94 y C-150/15 que posibilitaron las leyes estatutarias antes citadas, por tanto están vigentes, podría considerarse que en lo pertinente la norma posterior deroga la anterior, pero es un asunto de interpretación. El Presidente del Congreso al citar el artículo 54 de la ley 134 del 94 le reconoce su vigencia, lo que ampliaría el plazo de un mes más para que el Presidente la convocara, cuatro meses en lugar de tres.

“El vencimiento del plazo indicado para ello” significa que ante la ausencia de pronunciamiento o del concepto previo, el Presidente puede convocar mediante decreto la consulta popular nacional. Si no se hubiesen establecido estos preceptos la bastaría al secretario del Senado no darle trámite a la solicitud del concepto que ordena la Constitución y se violentaría este derecho constitucional de ejercicio de la democracia participativa y directa, derecho que la propia Corte Constitucional ha reconocido como fundamental. Necesario es concluir que ante la ausencia de pronunciamiento o de concepto previo del Senado, el Presidente de la República si puede convocar mediante decreto la consulta popular nacional.

Ahora el debate se ha centrado en la opinión de Eduardo Montealegre Lynett que le presentó al presidente de la República la idea de convocar mediante “decretazo” la consulta popular al considerar que no hubo pronunciamiento o concepto previo del Senado válido y, aquí está el quid más espinoso de la discusión.

“Si bien formalmente existió un acto de votación en el Congreso, donde con unas precarias

mayorías el voto fue desfavorable, lo cierto es que ese acto es contrario a la Constitución porque el Senado incurrió en vicios de trámite que violan principios, garantías y derechos consagrados en la Carta Política”.[1] La votación irregular y el acto administrativo que la certifica son considerados inconstitucionales por el gobierno y declara la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4° de la Carta, que establece que en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley o una norma jurídica se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Sí, hubo un acto formal de votación en el Senado y el Secretario del mismo lo corrobora mediante acto administrativo registrando una votación de 49 votos por el No y 47 votos por el sí. En la opinión generalizada de jurisconsultos expertos en la materia, el Gobierno no tenía la facultad constitucional de desconocer la decisión del Senado y no se podría declarar inconstitucional, estaría pasando por encima de uno de los órganos representativos del poder público y además usurpando las funciones de la justicia contenciosa administrativa quien sería exclusivamente competente para declarar la nulidad de un acto administrativo por inconstitucional o ilegal.

Deben considerarse las facultades constitucionales que tiene el Presidente de la República, en relación con proyectos de leyes o de actos legislativos, artículos 165 y siguientes de la Constitución Política que le permite al Presidente abstenerse de promulgar una ley por considerarla inconstitucional, inconveniente o contraria a convenios internacionales ratificados por el Estado colombiano. En tal sentido cabría preguntarse ¿si frente a un acto administrativo o un acto formal de votación de menor jerarquía el Presidente no podría calificarlo como inconstitucional, máxime cuando se afecta un derecho constitucional fundamental como el de participación del pueblo en las decisiones que les afectan?

El Gobierno ha invocado seis vicios de procedimiento y el fallo de tutela que protege a la senadora María José Pizarro el derecho fundamental al debido proceso para que el Presidente del Congreso le diera trámite a la apelación por ella presentada al considerar la jueza sexta civil del Circuito de Bogotá que la decisión fue arbitraria y ante la negativa de Efraín Cepeda de cumplir el mandato judicial.

Por tal razón el Presidente ha expedido el decreto y ha decidido enviarlo a consideración de la Corte Constitucional para que se pronuncie al respecto. Es sin duda un pulso de poder y por ello la propia Corte Constitucional ha reconocido en las sentencias C-180/94 y C-150/15 que la Consulta Popular, "...además de concretar el derecho a la participación ciudadana, constituye también una forma de canalizar disputas entre dos órganos del poder público legitimados democráticamente. Es por ello que la jurisprudencia ha dicho que "permite que cuestiones complejas, sobre las cuales haya enfrentamiento ejecutivo-legislativo, sean dirimidas por el pueblo, evitando así una parálisis en la adopción de dichas decisiones."

En esta última jurisprudencia se reitera que no de garantizarse la participación ciudadana en las decisiones que les afectan, se erosiona progresivamente la legitimidad del Estado "La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (CP Preámbulo, arts. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de la población. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad."

El Presidente de la República tiene como obligación primera constitucional, art. 188 de la Carta Política, garantizar los derechos y libertades de la población colombiana y uno de ellos es el derecho fundamental de la ciudadanía a decidir sobre los derechos que le conciernen, como los derechos fundamentales del trabajo para tener una vida digna y el derecho fundamental a la salud para prolongar la vida. Por tanto el Presidente cumple con el principio democrático, universal y expansivo contemplados en la Carta Política, preámbulo, artículos 1, 2, 3, 4, 40, 103 y 104 constitucionales como con las obligaciones convencionales para garantizar los derechos políticos de la población colombiana y la democracia misma.

La decisión de enviar la consulta a la Corte parecería improcedente por cuanto tanto en las sentencias C-180/94 como C-150/15 la Corte Constitucional dejó en claro que sólo se puede pronunciar "sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización" es decir después de realizada la consulta[2], pero el decreto si podría ser valorado en sus argumentos

a través de una revisión de tutela.

Es la propia Constitución quien ha mandado que la única autoridad judicial legitimada para pronunciarse sobre los vicios de procedimiento es la Corte Constitucional a quien se le “confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. La violación del debido proceso hace parte de la revisión que se le confía de manera exclusiva a la Corte Constitucional en los términos “estrictos y precisos” que consagra la norma superior.

Esta norma es una excepción a la facultad constitucional establecida para el Consejo de Estado sobre sus competencias que incluye el controlar la constitucionalidad de los decretos que expida el Presidente de la República, -“*artículo 237 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”.

Y si bien la tutela permite el amparo de los derechos fundamentales ante cualquier juez de la república, artículo 86 de la Carta Política, cuando estamos ante un vicio de procedimiento – y toda violación debido proceso en el trámite de la iniciativa de la consulta constituye un vicio de procedimiento-, quien debe pronunciarse directamente es la Corte Constitucional y por esa vía amparar los derechos fundamentales de quienes hayan sido lesionados ante decisiones arbitrarias.

Por tanto ninguna otra autoridad judicial, ni el Consejo de Estado como máxima autoridad de la justicia contenciosa administrativa, podría resolver una demanda de nulidad de ningún acto administrativo que se expida con ocasión del procedimiento que permita convocar una consulta nacional popular, de hacerlo, estaría usurpando funciones exclusivas de la Corte Constitucional.

Por consiguiente para que la Corte Constitucional pueda pronunciarse antes de la realización de la consulta sobre los vicios de procedimiento, sólo lo podría hacer a través de la revisión de una acción de tutela en protección del derecho fundamental al debido proceso. El respeto al debido proceso se enmarca en el Estado Social de Derecho que garantiza que la

ciudadanía pueda participar de las decisiones que les afectan, en ejercer la democracia participativa y la democracia directa.

La Corte Constitucional podría pronunciarse sobre lo que significa que el Senado rinda concepto conforme al artículo 104 constitucional y conforme al artículo 20 de la ley 1757 de 2015, establecer los requisitos que debe tener el pronunciamiento del Senado sobre la conveniencia o inconveniencia de la consulta popular.

Es claro entonces que al expedir el decreto el Presidente de la República y sus ministros no han prevaricado, no han usurpado funciones, no han cometido abuso de autoridad, no han violentado la constitución ni la ley, ni menos han provocado la ruptura del orden institucional. La retórica en ese sentido en la que incurren académicos y organizaciones de buena fe, se confunde con quienes si han violentado la Constitución Política que juraron defender y han provocado la miseria y la guerra que sigue padeciendo el pueblo colombiano. La polarización debería leerse frente a quienes en la defensa del statu quo han hecho de Colombia la tercera nación más desigual del mundo y han afectado cualquier intento de buscar la paz entre la población colombiana.

Para concluir el Presidente de la República podría derogar el decreto emitido y someter de nuevo a partir de la próxima legislatura que inicia el 20 de julio, una consulta popular nacional que integre los derechos laborales que no sean aprobados por el Congreso y los relacionados con los derechos de la población colombiana a la salud como derecho fundamental, recomendando por tanto retirar la otra consulta que según la correlación de fuerzas sería negada por el Senado sin los vicios de la primera.

Por último las organizaciones sociales, comunitarias, sindicales, indígenas, campesinas, juveniles, de mujeres, religiosas, etc, tienen la facultad constitucional y legal de desarrollar una consulta popular nacional de origen en la ciudadanía, donde debería recogerse al menos dos millones de firmas válidas. Un escenario ideal para desarrollar una gran campaña de pedagogía política de cara a las elecciones del año próximo. Negar el derecho fundamental a la participación ciudadana, a la democracia directa, es negar el bien común, es negar la

esencia de la democracia, es negar que debemos defender el Estado Social de Derecho. No debemos menospreciar que frente la violencia en curso desatada por las mafias, urge un gran acuerdo nacional.

---

[1]

<https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Argumentos-juridicos-para-decretar-Consulta-Popular-Montealegre-250609.aspx>

[2] Artículo 241 Constitucional, numeral “3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización”.

**Luis Guillermo Pérez Casas**, Defensor de Derechos Humanos, promotor de la paz  
Foto tomada de: Agencia de Periodismo Investigativo