Imprimir

En los idus de junio

El Decreto 0639 de 2025, expedido por el presidente Gustavo Petro para darle impulso a la Consulta Popular, ante la negativa de la plenaria del senado de Colombia, con una diferencia de 49 a 47 votos, donde se advirtieron diversas actuaciones irregulares, fue ahora objeto de una medida cautelar, al admitir una demanda de nulidad de dicho decreto incoada ante la sección quinta del Consejo de Estado.

La motivación para que el Consejo de Estado se declare competente se fundamentó en señalar que el contenido del decreto es una medida electoral que busca desarrollar un mecanismo de participación ciudadana.[1] Con ese fundamento dispuso suspender los efectos de su realización, esto es, seguir adelante con la convocatoria de la Consulta Popular, que interroga al pueblo ciudadano para que responda a las preguntas formuladas por el poder ejecutivo, en número de 12, primero, y luego 16.

Antecedentes

La causa última de este litigio jurídico constitucional parte de una situación política concreta, el bloqueo sufrido primero por la reforma laboral de iniciativa gubernamental que fuera votada negativamente por la comisión séptima del Senado, luego de haber obtenido aprobación en la instancia de la Cámara.

La reforma en cuestión estuvo engavetada por dos meses, si darle trámite al recurso interpuesto por la minoría senatorial que la apoya. Ante el anuncio de utilizar el mecanismo de la consulta popular, la oposición al gobierno Petro revivió el proyecto “insepulto”, resolvió de modo favorable el recurso, pero redujo a 77 artículos el proyecto original, introduciéndole cambios a otros de los artículos.

El pasado 17 de junio, la mayoría de la plenaria del senado le dio aprobación a la nueva reformar con 52 votos a favor y 2 en contra. Con esas cifras, en el Consejo de ministros, el presidente señaló que hubo traidores al Frente amplio que comanda el Pacto Histórico, en

número de cinco, quienes desoyeron lo instruido por la bancada, impidiendo que se bloqueara dicha votación. Acto seguido procedieron, igualmente, a hundir el proyecto de Consulta Popular 2, pretextando que sobraba, porque se había aprobado la reforma laboral que ahora pasará a conciliación con la Cámara.

El presidente, en todo caso, además, mantuvo el anuncio de trámite de la convocatoria, ante lo cual se adelantaron acciones judiciales, una por nulidad ante la sección quinta del Consejo de Estado, y la otra ante la sala de consulta y servicio civil, cuyo concepto no es obligatorio para el ejecutivo.

El Decreto 0639 se hizo público el 16 de junio, y el Consejo de Estado, este 18 de junio otorgó las medidas cautelares solicitadas por los demandantes. Todo lo cual implica abocar la competencia del trámite de este mecanismo de participación política consagrado en la Constitución de 1991, y reglamentado con posterioridad. Sin embargo, sabido es, que para esta consulta con origen en el ejecutivo debe existir el visto bueno de la respectiva instancia del Senado, que no la hubo.

Aunque la mayoría, dentro de los 30 días, votó negativamente la convocatoria, el 14 de mayo de 2025, con la conducción de la presidencia del senado en cabeza del conservador Efraín Cepeda, y la connivencia de la secretaría del Congreso se permitió que hubiera el cambio en el voto de un senador, que virtualmente votó positivamente, y en escrito a mano cambió su voto.

De no aceptarse tal proceder, la votación hubiera quedado empatada 48 a 48. Pero, por sobre todo, la negativa de la mayoría no apareció debidamente motivada, ya que no dictó concepto desfavorable, esta parte del procedimiento fue soslayada. Así mismo la votación se despachó en cuestión de minutos. La decisión fue notificada al presidente mediante comunicación PRE-CS-1464-2025, de 29 de mayo de 2025.

Estas irregularidades fueron objeto de tutela por la senadora María José Pizarro, que obtuvo una admisión de esta defensa por un juez. Entre tanto, siguió el trámite de la reforma laboral

resucitada. El ejecutivo mantuvo en firme la consulta popular, y señaló que solo la retiraría en el caso que la reforma original fuera aprobada. De lo contrario mantendría dicho seguro político constitucional.

Una jugadita insospechada

“NO se dio lectura de proposición alguna previa la votación, como lo exigen los artículos 47, 113, 114 y 125 de Ley 5ª de 1992. Se cerró la votación de manera arbitraria e irrazonable, impidiendo la participación de senadores que estaban arribando al recinto a votar. Violación de la razonabilidad constitucional…” Consideraciones contenidas en el Decreto 639 de 2025, proferido por el presidente Gustavo Petro.

“El decreto cuestionado no atiende la exigencia establecida para aplicar dicha excepción…presuntas irregularidades que, supuestamente desconocer la Ley 5ª de 1992 y no, de manera directa, en una contradicción manifiesta de la C.P…sin dejar de mencionar que es necesario analizar la competencia del presidente de la República, de lo cual se ocupará la sentencia…” Consejo de Estado, sección quinta.

El pasado 18 de junio, la sección quinta del Consejo de Estado, sin esperar tampoco al resultado de la consulta a la Sala, decidió suspender el trámite de la consulta hasta tanto no haya solución del fondo de la controversia. Accedió a la solicitud de suspensión provisional, urgente, del decreto presidencial, conforme con el artículo 234 del CPACA.

El Consejo de Estado decretó la cautela, abrogándose así una competencia que según lo dispone la Constitución es exclusiva de la Corte Constitucional que, por lo demás, no tiene en su haber control previo del decreto presidencial. Además, desestimó la motivación del ejecutivo para alegar la excepción de inconstitucionalidad con base en las irregularidades cometidas por el senado para señalar la inexistencia de su actuación dentro del plazo perentorio de 30 días.[2]

El resultado de esta actuación contencioso administrativa generó diferentes pronunciamientos de especialistas. El propio ministro de justicia, Eduardo Montealegre

participó de la controversia al respecto con el abogado Mauricio Gaona, hijo del consejero de Estado Manuel Gaona Cruz.[3]

Yendo al punto de la medida cautelar, que no tiene recurso a ejercer por la parte afectada, el Consejo de Estado admite que "se omitió el concepto favorable", pero omite de modo flagrante que tal *concepto favorable o desfavorable* es inexistente. Lo que sí hubo, y está probado prima facie, es que hubo una votación sin concepto explícito que la respalde, a lo que se suman las irregularidades cometidas en la misma.

De otra parte, la misma magistratura desestima acudir de modo válido a la excepción de inconstitucionalidad, porque es necesario que haya "contradicción manifiesta entre la norma constitucional y la legal", que en el simple cotejo resulte absolutamente incompatible su aplicación simultánea. Así las cosas, que el cotejo simple del acto con la constitución muestre su manifiesta contradicción.[4]

En particular, el decreto señala que la votación se realizará el próximo 7 de agosto de 2025. Todo lo cual indica la urgencia de precaver que no se haga dicho trámite empleando las medidas cautelares. En últimas, la motivación esgrimida es violación del art. 104 de la C.N, 50 de Ley 134 de 1994y 31 de Ley 1757 de 2015, porque se omitió el concepto favorable del Senado previo a la expedición del decreto.

Conclusiones provisionales

La sala compuesta por los magistrados Gloria María Gómez, presidente, Luis A. Álvarez, Omar Joaquín Barreto, y Pedro Pablo Vanegas, suspenden provisionalmente los efectos jurídicos del Decreto 0639 de 2025 <<por el cual se convoca a una Consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones>>. En consecuencia, la autoridad que se abroga tal competencia ordena comunicarla al ejecutivo y señalar su inmediato cumplimiento.

Al hacerlo, un conflicto entre poderes instituidos, ejecutivo y legislativo, se resuelve de manera provisional por el poder judicial en cabeza, en este caso, en la sección quinta del Consejo de Estado. Ante tal actuación está a la vista también una usurpación de competencia

por parte de dicha autoridad, lo cual exige el empleo de una tutela para que sea resuelta, ya que a todas luces, la competente es la Corte Constitucional en los términos señalados legal y constitucionalmente.

Por último, es evidente, al revisar lo actuado por el Senado que no existió concepto favorable o desfavorable para votar negativamente, lo cual autoriza a reclamar la excepción de inconstitucionalidad por el simple cotejo fáctico de lo actuado.

Por último, de resultas de esta judialización de la política, le queda al presidente Petro la posibilidad de darle curso a un trámite extraordinario de una consulta popular acudiendo al constituyente primario que no admite control siempre que se reúna el número de ciudadanos firmantes, o a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, en que el pueblo soberano aboque la decisión de las reformas sociales y políticas requeridas, ante el veto de dos de los poderes, el legislativo, de manera directa, y el judicial, de manera diferida, usurpando la competencia de la Corte Constitucional.

_____

[1] Leyes estatutarias 134 de 1993 y 1757 de 2015. Que reglamentan la realización de la Consulta Popular de basamento “plebiscitario”, según mi entendimiento.

[2] Los ahora demandantes de la Nulidad señalan que tales irregularidades no las acredita una autoridad judicial, y que carecen de sustento fáctico. Por el contrario, tal decreto desconoce la separación liberal democrática de los poderes del estado, y tiene, por tanto, una “expedición irregular”. Para esto último, cabría la misma argumentación que el senado aduce de requerir autoridad judicial que lo acredite.

[3] Masacrado en la acción del ejército en la retoma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, cuando un comando del M19 ingresó a sangre y fuego a la sede de las Cortes de Colombia, en demanda de justicia y respeto a la negociación de la paz con la guerrilla.

[4] Por el contrario, aquí se requiere de valorar situaciones fácticas y hasta probatorias para

demostrar los yerros del Senado en la negativa al trámite de la Convocatoria.

Miguel Ángel Herrera Zgaib, PhD, Director Grupo Presidencialismo y Participación, Universidad Nacional de Colombia

Foto tomada de: Senado de la República