



Fundación
para el Estado
de Derecho



Tomado de la página de la Presidencia de la República
Foto: Joel González - Presidencia

SEMÁFORO DEL ESTADO DE DERECHO No.31

Primer reporte de tráfico
03 de junio de 2025

LUZ ROJA A LA PRETENSIÓN DEL GOBIERNO DE CONVOCAR LA CONSULTA POPULAR POR DECRETO



comunicaciones@fedecolombia.org
www.fedecolombia.org



I. CONTEXTO DE SEMÁFORO

Semáforo del Estado de Derecho

El Semáforo del Estado de Derecho (el “**Semáforo**”) es una herramienta que busca alertar sobre los posibles riesgos para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional procedentes de reformas constitucionales, legislativas y actos administrativos.

En el Semáforo, la **Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)** clasifica los proyectos normativos bajo el color correspondiente, así:



El **color verde** indica que las iniciativas normativas son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. Según sea el caso, la Fundación presentará con otro color (amarillo o rojo) las observaciones específicas en los apartes correspondientes.



El **color amarillo** implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales por sus consecuencias económicas, sociales o culturales.



El **color rojo** alerta las amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo el color rojo señala casos de **graves vicios procedimentales** o **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** o **normas superiores**. Una clasificación roja debe ser considerada como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



II. CONTEXTO DE SEMÁFORO INDIVIDUAL

En este informe, **La Fundación** analiza la pretensión del Gobierno nacional de convocar por decreto una consulta popular sobre la reforma laboral, a pesar de que esta fue negada por el Senado de la República. En su conjunto, **FEDe. Colombia** cataloga esta iniciativa con el color rojo, dado que representa una amenaza grave a los **principios de separación de poderes, democracia representativa y legalidad**.

III. LINEA DE TIEMPO DE LA INICIATIVA

- El 1 de mayo de 2025, el Gobierno nacional radicó ante el Senado una solicitud para convocar una consulta popular sobre su agenda de reformas sociales en materia laboral en respuesta al archivo del proyecto de reforma sobre este mismo tema en la Comisión Séptima del Senado.
- El 14 de mayo de 2025, la plenaria del Senado de la República rechazó la convocatoria de consulta popular presentada por el presidente con 49 votos en contra y 47 a favor. Antes de esta votación, se modificó el orden del día para priorizar la apelación del archivo de la reforma laboral¹, decisión apoyada por el Gobierno², que permitió reactivar su trámite en la Comisión Cuarta del Senado³.
- Ese mismo día, desde China, el presidente Petro denunció públicamente un supuesto fraude en la votación y convocó movilizaciones sociales y cabildos abiertos en todo el país. Afirmó que la votación fue cerrada justo cuando ingresaban senadores que conformarían una mayoría

¹ María Alejandra González Duarte, “Se hunde la consulta popular del Gobierno del presidente Gustavo Petro y revive la reforma laboral”, El Tiempo, el 14 de mayo de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/llega-la-hora-definitiva-de-la-consulta-popular-senado-votara-el-mecanismo-presentado-por-el-gobierno-petro-3453643>.

² María Alejandra González Duarte, “Se hunde la consulta popular del Gobierno del presidente Gustavo Petro y revive la reforma laboral”, El Tiempo, el 14 de mayo de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/llega-la-hora-definitiva-de-la-consulta-popular-senado-votara-el-mecanismo-presentado-por-el-gobierno-petro-3453643>.

³ Juan Sebastián Lombo Delgado, “Por mayoría, Senado revivió la reforma laboral; por 2 votos naufragó la consulta: ¿qué viene ahora?”, El Tiempo, el 14 de mayo de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/por-mayoria-senado-revivio-la-reforma-laboral-por-2-votos-naufragó-la-consulta-que-viene-3453929>.



favorable a la consulta⁴, y señaló que el voto del senador Edgar Díaz Contreras fue modificado al final de la sesión⁵. También anunció que acataría las decisiones de los cabildos como presidente legítimo y jefe de las fuerzas militares⁶.

- El 19 de mayo, mientras el presidente se encontraba fuera del país, los ministros del Interior, del Trabajo y de Salud radicaron ante la Secretaría del Senado un nuevo proyecto de consulta popular⁷. El documento fue presentado por el ministro de Salud, Guillermo Alfonso Jaramillo, en calidad de ministro delegatario mediante el Decreto 499 de 2025⁸, modificado por el Decreto 506 del mismo año⁹. Sin embargo, esta delegación no incluía la competencia para someter decisiones a consulta popular según el artículo 104 de la Constitución¹⁰, y además había perdido vigencia el 17 de mayo, por lo cual el trámite carecía de validez jurídica.
- El 20 de mayo, la senadora María José Pizarro presentó una apelación solicitando la reapertura de la votación¹¹. La plenaria del Senado negó la solicitud con 64 votos por el “No” y 31 por el “Sí”. La Secretaría General explicó que la votación estaba certificada y solo podría repetirse en caso de empate¹², lo que confirmó la validez y definitividad del pronunciamiento del Senado.

⁴ Gustavo Petro, @petrogustavo, 14 de mayo de 2025, <https://x.com/petrogustavo/status/1922766979041292608>

⁵ Gustavo Petro, @petrogustavo, 14 de mayo de 2025, <https://x.com/petrogustavo/status/1922767831378112994>

⁶ La Silla Vacía, “Senado derrota a Petro con la consulta, y asume el peso de la laboral”, La Silla Vacía (blog), el 14 de mayo de 2025, <http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/consulta-popular-senado-derrota-a-petro-pero-asume-el-peso-de-la-laboral/>.

⁷ Redacción Política, “Gobierno insiste en consulta con 4 preguntas nuevas, además de las 12 originales”, El Espectador el 19 de mayo de 2025, <https://www.elespectador.com/politica/petro-consulta-popular-gobierno-radica-de-nuevo-consulta-popular-seran-16-preguntas-noticias-hoy/>.

⁸ El Decreto está disponible aquí: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200499%20DEL%207%20DE%20MAYO%20DE%202025.pdf>

⁹ El Decreto está disponible aquí: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%200506%20DEL%209%20DE%20MAYO%20DE%202025.pdf>

¹⁰ Esta aparente irregularidad le valió una denuncia penal al ministro. Revisar: Daniel Jerez, “Ministro de Salud Guillermo Alfonso Jaramillo fue denunciado penalmente por radicar nueva consulta popular”, el 20 de mayo de 2025, <https://www.lafm.com.co/politica/ministro-de-salud-guillermo-alfonso-jaramillo-fue-denunciado-penalmente-por-radica-nueva>.

¹¹ Laura Duarte, “Senado negó reabrir la votación de la consulta popular del Gobierno: se ratificó su hundimiento”, W Radio, el 20 de mayo de 2025, <https://www.wradio.com.co/2025/05/20/no-se-puede-reabrir-una-votacion-cuando-fue-cerrada-senado-nego-apelacion-sobre-consulta-popular/>.

¹² Congreso de la República, Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República*, artículo 135.



- El 26 de mayo, el Gobierno volvió a radicar formalmente la propuesta de consulta popular, esta vez con la firma del presidente Petro. Aunque se presentó como una “adhesión” al trámite anterior, el texto fue radicado nuevamente en su totalidad¹³.
- El 27 de mayo, el ministro del Interior pidió repetir la votación antes del 1 de junio, alegando que la decisión del Senado era inválida por no haberse leído la proposición, como exige el artículo 125 de la Ley 5.ª de 1992. Afirmó además que, si no se realiza una nueva votación, el Gobierno podría convocar la consulta por decreto. El presidente del Senado rechazó esta posibilidad y advirtió que acudiría a la justicia para impedirlo¹⁴.
- En declaraciones posteriores, el ministro del Interior insistió en que el Congreso “no ha negado” la consulta porque no se cumplió el procedimiento interno requerido, y reiteró que el Gobierno tiene el derecho de expedir el decreto si no hay pronunciamiento¹⁵.

IV. TEST DEL SEMÁFORO

La Fundación aplica el test del Semáforo a la pretensión del gobierno de decretar la convocatoria a la consulta popular y alerta sobre los siguientes riesgos:



Rojo:

1) Primero, decretar la convocatoria a la consulta popular vulnera el principio de gobierno constitucional y separación de poderes.

El principio de gobierno constitucional y separación de poderes establece que todas las autoridades públicas están sometidas a la Constitución como norma de normas (art. 4 CP), y que el poder del Estado se organiza de

¹³ La Silla Vacía, “Gobierno volvió a radicar la consulta popular, pero con la firma de Petro”, *La Silla Vacía* (blog), el 27 de mayo de 2025, <http://www.lasillavacia.com/en-vivo/gobierno-volvio-a-radicar-la-consulta-popular-pero-con-la-firma-de-petro/>.

¹⁴ Emma Jaramillo Bernat, “Armando Benedetti desconoce la negativa del Senado a la consulta popular: exige una nueva votación esta semana para evitar que sea convocada por decreto”, *El País América Colombia*, el 27 de mayo de 2025, <https://elpais.com/america-colombia/2025-05-27/armando-benedetti-desconoce-la-negativa-del-senado-a-la-consulta-popular-exige-una-nueva-votacion-esta-semana-para-evitar-que-sea-convocada-por-decreto.html>.

¹⁵ Mateo García Agudelo, “Armando Benedetti insiste en la consulta popular vía decreto y arremete contra Efraín Cepeda: ‘No dio ni garantías’”, *El Tiempo*, el 2 de junio de 2025, <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ministro-armando-benedetti-insiste-en-la-consulta-popular-via-decreto-por-supuestas-irregularidades-del-senado-3459567>.



manera limitada, equilibrada y distribuida entre las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, conforme a sus competencias (art. 113 CP). Este principio garantiza la existencia de controles recíprocos entre los poderes y protege el carácter democrático y republicano del Estado colombiano.

En ese marco, el artículo 104 de la Constitución asigna al Senado de la República la competencia exclusiva para emitir el concepto previo y favorable que habilita al Presidente a convocar una consulta popular nacional. Este requisito se encuentra reiterado en el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 y en el literal b del artículo 31 de la Ley 1757 de 2015. Siendo así, no se trata de un trámite discrecional, sino de una exigencia formal que limita el poder presidencial y asegura que toda convocatoria esté sometida a control democrático.

A pesar de esto, el Gobierno ha sostenido que el Congreso no se ha pronunciado válidamente sobre la consulta popular. Según su interpretación, la votación del 14 de mayo carecería de validez por un supuesto vicio de procedimiento: la falta de lectura previa de una proposición que indicara el objeto de la votación, como exige el artículo 125 de la Ley 5.ª de 1992. Con base en esa tesis, sugiere que la iniciativa aún estaría “en trámite” y que el Ejecutivo podría convocarla directamente por decreto si el Senado no vuelve a pronunciarse en un plazo de 30 días¹⁶. Sin embargo, esta afirmación desconoce que la votación del 14 de mayo fue pública, anticipada y debidamente anunciada. El texto de la consulta figuraba en el orden del día¹⁷, se encontraba disponible para los congresistas y había sido publicado con anterioridad en la Gaceta del Congreso N.º 604 de 2025¹⁸. Además, en la sesión plenaria se anunció expresamente que se sometería a consideración “la propuesta de consulta popular presentada por el presidente de la República, cuyo texto fue publicado previamente en la Gaceta del Congreso N.º 604 de 2025.”¹⁹

Al respecto, la Corte Constitucional²⁰ ha sostenido que el principio de publicidad del trámite legislativo debe armonizarse conforme al criterio de “instrumentalización de las formas”, según el cual los requisitos

¹⁶ Artículos 54 de la Ley 134 de 1994 y literal c del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015.

¹⁷ El orden del día puede revisarse en el siguiente link haciendo clic sobre la fecha del 14 de mayo:

<http://www.secretariasenado.gov.co/orden-del-dia-senado>

¹⁸ El texto puede ser revisado en el siguiente link:

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=67e4f24e8d92c0867431ef3044dc>

¹⁹ La discusión de la plenaria está disponible aquí, ver a partir del minuto 6:12:00: <https://youtu.be/0OCCqX2B6ul>

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-325 de 2022, MP: Diana Fajardo Rivera (14 de septiembre de 2022), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-325-22.htm>



procedimentales deben entenderse como medios para garantizar fines sustantivos, no como exigencias vacías de contenido²¹. De este modo, es posible acudir a otros mecanismos para cumplir con el requisito de publicidad, siempre que esté: (i) se comuniquen a los destinatarios, (ii) esté disponible de forma accesible, y (iii) proporcione suficiente información para permitir una deliberación informada y consciente²².

Siendo así, en el caso particular de la consulta popular, el cumplimiento del requisito formal no depende exclusivamente de la lectura de una proposición específica. Los distintos elementos mencionados –su inclusión en el orden del día, el anuncio expreso durante la sesión, etc.– constituyen precauciones suficientes para garantizar que los congresistas tuvieran acceso claro, oportuno y suficiente a la información objeto de decisión. Por tanto, no hay razones jurídicas para sostener que la falta de lectura de una proposición vicia la decisión adoptada por el Senado.

Además, en este caso, debe tenerse en cuenta la naturaleza específica de las consultas populares. A diferencia de los proyectos de ley o de acto legislativo, su contenido es indivisible y no admite modificaciones. El Congreso solo puede aprobar o negar la solicitud presidencial. Siendo así, no cabía duda de que lo que se votaba era la aprobación o no del texto sometido a consideración. Esto es concordante con el hecho de que el proyecto presentado por el Gobierno no contenía una proposición en sentido estricto, sino que simplemente solicitaba el concepto favorable de la corporación²³.

En ese sentido, desconocer una votación negativa del Senado –como ha insinuado el Gobierno con base en presuntos vicios procedimentales– constituye una forma de anular ese control legislativo y sustraer al Ejecutivo de los límites constitucionales. Esta interpretación instrumentaliza la ley para subordinar el orden institucional a los fines del poder político, y contradice directamente el mandato normativo sobre la forma en que pueden llevarse a cabo los mecanismos de participación ciudadana.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett (11 de julio de 2001), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-737-01.htm>

²² Corte Constitucional, Sentencia C-325 de 2022, MP: Diana Fajardo Rivera (14 de septiembre de 2022), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/c-325-22.htm>

²³ Como se ve en la Gaceta el informe no contenía un punto expreso que tuviera una proposición para ser adoptada en el Senado. El texto puede ser revisado en el siguiente link: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index.xhtml?jsessionid=67e4f24e8d92c0867431ef3044dc>



Finalmente, incluso si se admitiera la existencia de un presunto vicio de procedimiento, el principio de separación de poderes impone un límite claro: no corresponde al Ejecutivo calificar la validez o invalidez de una actuación del Congreso. El único órgano llamado a examinar, declarar o corregir un eventual defecto en una votación legislativa es la rama judicial. Cualquier decisión unilateral del Gobierno en este frente constituiría una usurpación de competencias judiciales que la Constitución le encomendó expresamente a la Corte Constitucional²⁴.

El intento del Gobierno de convocar una consulta por decreto, bajo el argumento de un vicio inexistente o no declarado judicialmente, constituye una negación directa de la decisión soberana del Congreso y una alteración inaceptable del orden constitucional. La competencia del Senado para emitir concepto previo no es una formalidad decorativa, sino una garantía democrática esencial. Ignorarla o reinterpretarla arbitrariamente equivale a desfigurar la distribución del poder y pone en riesgo la continuidad del Estado de Derecho en Colombia.

2) Segundo, decretar la convocatoria a la consulta popular resulta contrario al principio de democracia representativa.

La democracia representativa, consagrada junto a la democracia participativa en el artículo 1.º de la Constitución, es uno de los pilares fundamentales del Estado colombiano. Este principio reconoce que el pueblo ejerce su soberanía a través de representantes elegidos que deliberan, debaten y toman decisiones de interés general conforme a procedimientos definidos. La democracia representativa garantiza que el poder político no se concentre ni se ejerza de manera directa y unilateral, sino a través de un sistema institucional de representación, deliberación y control recíproco entre los poderes públicos.

Conforme a esto, el Congreso de la República ejerce funciones legislativas y cumple un rol esencial de control democrático sobre las decisiones del Ejecutivo. Como se estableció anteriormente, entre sus competencias se encuentra la facultad exclusiva del Senado para emitir el concepto previo y favorable como condición para convocar consultas populares. Este control parlamentario asegura que los mecanismos de participación directa respeten el orden institucional y no se transformen en instrumentos de

²⁴ Numeral 3 del artículo 241 de la Constitución.



presión política. Así lo establece también el artículo 104 de la Ley 1757 de 2015, que impone al Estado la obligación de garantizar un uso responsable y no politizado de dichos mecanismos.

En ese sentido, el intento del Gobierno de desconocer la votación negativa del Senado del 14 de mayo de vulnera directamente el principio de democracia representativa. Alegar que el Congreso “no se ha pronunciado”, pese a una mayoría de votos en contra, equivale a invalidar una decisión legítima y sustituir el cauce institucional por una interpretación unilateral. Esta tesis, vacía de contenido el rol del Congreso como órgano de representación popular, pues como afirma la Corte Constitucional en la Sentencia C-1053 de 2012²⁵, *“la democracia constitucional consiste no solo en la representatividad política de las funciones de gobierno, sino también en el conjunto de normas que limitan y vinculan el ejercicio de los poderes públicos a la garantía de los derechos de todos.”* En otras palabras, no hay democracia sin procedimientos, ni soberanía popular sin instituciones.

Además, la pretensión del Gobierno de interpretar por sí mismo la validez de una votación del Senado desvirtúa la democracia representativa al tratar al Congreso como un obstáculo prescindible. Reducir la decisión de una mayoría parlamentaria a un trámite inválido por conveniencia política equivale a desconocer la legitimidad del Senado como expresión institucional de la voluntad popular. En una democracia, el poder no reside únicamente en el Ejecutivo. Ignorar esa representación es erosionar la base misma del régimen democrático y aceptar esta propuesta sería convalidar una práctica abiertamente incompatible con los principios del Estado de Derecho.

3) Tercero, decretar la convocatoria a la consulta popular viola el principio de legalidad.

El principio de legalidad constituye un eje estructural del Estado de Derecho y está consagrado en los artículos 6 y 121 de la Constitución. Este principio establece que las autoridades públicas solo pueden ejercer las funciones que les han sido atribuidas por la ley, dentro de los límites y condiciones que esta define. En ese sentido, el artículo 6 señala que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y la ley, o

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1053 de 2012, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (5 de diciembre de 2012), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-1053-12.htm>



por extralimitación de funciones y el artículo 121 refuerza este principio al indicar que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Desde esta perspectiva, la propuesta del Gobierno configura una vulneración grave del principio de legalidad. El Ejecutivo asumiría una competencia que le está expresamente vedada por la Constitución: la de revisar, invalidar y corregir una decisión adoptada por una mayoría parlamentaria. En nuestro Estado de Derecho, el principio de legalidad impone límites al ejercicio del poder y establece los cauces institucionales que deben seguirse para adoptar decisiones de trascendencia nacional. Saltarse esos pasos bajo el pretexto de una supuesta irregularidad no declarada implica una actuación ajena a las funciones del Ejecutivo.

Este tipo de irrupción no puede considerarse una mera diferencia interpretativa sobre los procedimientos legislativos. Se trata de un desplazamiento ilegítimo y deliberado de las funciones del Congreso con base en un supuesto vicio que ningún juez ha declarado. De este modo, el Ejecutivo se sitúa por fuera del marco constitucional y anula de facto el control que ejerce dicha corporación. Esta actuación debilita la legalidad y erosiona la legitimidad de las instituciones encargadas de representar y canalizar la voluntad popular.

Siendo así, la gravedad de esta actuación radica en que sienta un precedente profundamente peligroso. Si el Ejecutivo se arroga la facultad de sustituir decisiones del Congreso con base en criterios propios, deja de actuar como poder limitado por la Constitución. Este tipo de conductas marcan los primeros pasos hacia una deriva autoritaria. Lo que se presenta como una disputa procedimental encubre, en realidad, la búsqueda por erosionar las instituciones para imponer decisiones sin contrapeso. En estas condiciones, la vigencia del Estado de Derecho y de la democracia misma queda en entredicho.



V. CONCLUSIÓN

La pretensión del Gobierno de convocar una consulta popular por decreto, pese a haber sido rechazada por el Senado implica una fractura institucional deliberada que amenaza con desfigurar el régimen constitucional colombiano. No se trata de una disputa técnica sobre el procedimiento legislativo, sino de un intento deliberado por eludir los controles propios de la democracia que concentren el poder en manos del Ejecutivo. Desconocer el voto negativo de la mayoría del Senado, reinterpretar las normas a conveniencia e ignorar el papel de los jueces como árbitros del orden constitucional constituyen actos de deslegitimación institucional y abuso de sus facultades.

Más preocupante aún es que esta práctica puede ser el primer paso de una espiral regresiva hacia formas autoritarias de poder. Sustituir el procedimiento institucional por decisiones unilaterales no solo socava la arquitectura democrática, sino que pone en entredicho la capacidad del Estado para actuar con base en reglas comunes. Tomarse en serio esta alerta es indispensable para evitar que, bajo el argumento de ampliar la participación popular, se impongan mecanismos que debiliten la democracia y conviertan el Estado en una herramienta del poder y no de la ciudadanía.