



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.

secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co

Ciudad.

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025, por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones.

Referencia: Expediente CPP-001.

Asunto: Intervención Ciudadana según Decreto 2067 de 1991 artículo 7, inciso 2.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y **EDGAR VALDELEÓN PABÓN**, profesor y coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991, de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP, el art. 7 Decreto 2067 de 1991 y el auto del 20 de junio de 2025.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, el Decreto 0639 de 2025 es inconstitucional debido a que no contó con la autorización previa del Senado de la República para realizar la convocatoria a una consulta popular y, además, la argumentación para el uso de la excepción de inconstitucionalidad no se adecuaba a los preceptos constitucionales y las exigencias expuestas en la jurisprudencia constitucional para tal efecto. Sin embargo, debido a los distintos pronunciamientos judiciales que se han dado al respecto por parte de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el auto del 20 de junio de 2025 proferido por el Magistrado Sustanciador de la Corte Constitucional, **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**, donde, entre otras órdenes, dispone avocar conocimiento sobre el control de constitucionalidad del Decreto 0639 de 2025, se considera necesario realizar las siguientes precisiones sobre aspectos relacionados con el control de constitucionalidad de dicha norma.

Por tal motivo, el presente documento se estructurará en las siguientes secciones. En la primera se explicará las razones por las cuales el Consejo de Estado no tiene la competencia para estudiar la constitucionalidad o legalidad del Decreto 639 de 2025 y, por tanto, las razones por las cuales este decreto es de competencia de la Corte Constitucional. En la segunda, se explicarán las razones por las cuales la Corte Constitucional se debe declarar inhibida para ejercer el control de constitucionalidad del Decreto 639 de 2025. Y, en la tercera sección, el Observatorio de

Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre explicará las razones por las cuales el Decreto 639 de 2025 es inconstitucional.

I. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

1. Es la Corte Constitucional y no el Consejo de Estado quien tiene la competencia para estudiar la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025

El artículo 241 numeral 3° de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde “[d]ecidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos solo por vicios de procedimiento en su formación”¹. Asimismo, la Constitución precisó que respecto a la consulta popular y al plebiscito, solo serán controlados por vicios en su convocatoria y realización. A partir de este enunciado es posible afirmar dos ideas concretas. La primera, el control de constitucionalidad de las consultas populares del orden nacional le corresponde a la Corte Constitucional. Y la segunda que, a pesar de que el enunciado normativo no establezca que sea exclusivamente la Corte Constitucional quien realice dicho control, así debe entenderse, pues, de lo contrario, significaría que existiría otras autoridades judiciales que pudieran realizar dicho control, lo cual generaría un vaciamiento de la competencia de la Corte Constitucional, prevista en el artículo 241, numeral 3°, de la Constitución.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 18 de junio de 2025, admitió una demanda de nulidad presentada por algunos ciudadanos contra el Decreto 639 de 2025. En dicho auto, el Consejo de Estado expuso que era competente, pues se trata de un acto general proferido por el Gobierno Nacional, en los términos del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 y, además, es de contenido electoral, según lo previsto en el artículo 125, numeral 2°, literal f) de la Ley 1437 de 2011. Asimismo, argumentó que:

“30. No sobra precisar que el control judicial que le corresponde a esta corporación, de acuerdo con la Constitución y la ley, no desconoce ni vacía la competencia de la Corte Constitucional contenida en el artículo 241.3 de la Constitución Política, la cual se activa en el caso de agotar el trámite legal y constitucionalmente previsto para convocar una consulta popular, lo que, como ya se explicó, no aconteció en el presente caso”²

Desde el observatorio, consideramos que dicha interpretación es errónea y, por tanto, estimamos que la Corte Constitucional tiene la competencia para conocer de la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025, por las siguientes razones.

La primera, porque eventualmente si el Consejo de Estado declara legal el decreto de convocatoria a consulta popular, dicha decisión se constituye en cosa juzgada respecto al control que debe realizar la Corte Constitucional, lo cual, además, vacía de competencia al Tribunal Constitucional, pues debe acatarla y, por tanto, no revisar dicho decreto. En este sentido, la Corte Constitucional no tendría la competencia para asumir el conocimiento del control de la consulta popular en su convocatoria porque dicho examen fue realizado por el Consejo de Estado, lo cual conllevaría una vulneración del artículo 241, numeral 3° de la Constitución.

¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 241, numeral 3°.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 18 de junio de 2025. Exp. 11001-03-28-000-2025-00086-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

La segunda consiste en que el Consejo de Estado basa su competencia en que el acto enjuiciado es de carácter general de contenido electoral, de conformidad con el artículo 149, numeral 1°, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019. Al respecto, si bien es cierto puede ser un acto administrativo de carácter general, de conformidad con la jurisprudencia constitucional no todo acto administrativo general y de contenido electoral proferido por el Gobierno Nacional es controlado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De conformidad con jurisprudencia de la Corte Constitucional, todo acto administrativo que se expida en el marco de un procedimiento de reforma constitucional, de expedición de leyes o de realización de mecanismos de participación ciudadana debe ser controlado por la Corte Constitucional, en virtud del ejercicio del control integral de constitucionalidad. Por tanto, no solo revisa los actos normativos (leyes o reformas constitucionales) o mecanismos de participación (referendos de índole legal, consultas populares o plebiscitos) como resultado, sino que revisa, de manera integral los actos que conllevaron a su convocatoria y realización.

Por ejemplo, en el caso de decretos de ejecución de la convocatoria a un referendo constitucional, en el año 2003, el Presidente de la República expidió el Decreto 2000, mediante el cual se fijó fecha para la realización de la votación por parte de la ciudadanía en el marco del referendo constitucional convocado por el Congreso de la República a través de la Ley 796 de 2003. Este decreto no tiene fuerza de ley (no es expedido con base en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución) ni tampoco tiene contenido material de ley.

Sin embargo, al estudiar una demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2004, -que modificó el artículo 122 de la Constitución producto de los resultados del referendo constitucional-, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-973 de 2004³, consideró que dicho decreto es constitucional, debido a que las decisiones de la Corte Constitucional producían efectos desde el momento de su adopción y no desde la fecha de la notificación de la decisión por edicto. Por tal motivo, en relación con el control de dicho decreto, la Corte Constitucional asumió su competencia para estudiarlo en relación con su validez formal, es decir, referido por la oportunidad de su expedición⁴. En este sentido, se evidencia que, aun cuando se trate de actos proferidos por el Gobierno Nacional, si fueron dictados en el marco de la preparación y realización de actos que son controlados por la Corte Constitucional, dichas normas también son estudiadas por la Corte Constitucional, aunque no se mencione expresamente en el artículo 241 de la Constitución, en virtud del ejercicio de control integral de constitucionalidad.

Asimismo, no es dable el argumento expuesto por el Consejo de Estado respecto a que se trata de un acto de contenido electoral y, por tanto, el mismo debe ser controlado por el Consejo de Estado, particularmente por la Sección Quinta⁵. Al respecto, de conformidad con la

³ Corte Constitucional. Sentencia C-973 de 2004.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-973 de 2004. Según los demandantes, el Acto Legislativo era inconstitucional en la medida en que el Decreto 2000 de 2003 fue proferido antes de que la Sentencia C-551 de 2003 hubiera quedado en firme, lo cual se constituía como un vicio de procedimiento, de conformidad con el numeral 1° del artículo 241 de la Constitución.

⁵ Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, el acto de contenido electora se define como “aquellas manifestaciones de voluntad administrativa que se dictan en desarrollo de la legislación electoral, en orden a perfeccionar el proceso y la organización electorales para asegurar que las votaciones traduzcan la expresión libre, espontánea y auténtica de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto de los resultados de la votación del lector expresada en las urnas, y a los ciudadanos el derecho de organizarse en partidos y movimientos políticos, en los términos de la Constitución y la ley, y ejercer a través de ellos sus derechos.”. Al respecto, ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de marzo de 2012. Rad. 11001032800020110000400. MP. Mauricio Torres Cuervo.

jurisprudencia constitucional, la Corte también tiene la competencia para estudiar, por ejemplo, (a) los actos de la autoridad electoral que determinen el censo electoral, en el marco de una reforma constitucional por vía de referendo, (b) los actos de la autoridad electoral de declaración de aprobación de un referendo constitucional; o incluso (c) los actos de particulares gestores de una iniciativa popular para el trámite de una ley de convocatoria a un referendo constitucional.

Frente a los *actos de la autoridad electoral que determinen el censo electoral en el marco de una reforma constitucional por vía de referendo*, en la Sentencia C-1121 de 2004, la Corte Constitucional estudió el Acto Legislativo 01 de 2004, expedido en el marco del referendo constitucional convocado mediante la Ley 796 de 2003⁶. Para el demandante, no se excluyó del censo a los miembros activos de las Fuerzas Armadas, así como a las personas fallecidas. Igualmente, se incluyó a personas a las que no se les había entregado el documento de identidad; en últimas, se discutió sobre la validez electoral, es decir, un acto de la autoridad electoral. En el trámite del proceso, algunos intervinientes consideraron que la Corte Constitucional no tenía competencia, pues su cuestionamiento debía definirse en la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷. Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que es competente, bajo el siguiente argumento:

“En consecuencia, los actos de las autoridades electorales expedidos en el curso del trámite de una reforma constitucional por vía de referendo son actos jurídicos proferidos durante el trámite de una reforma constitucional. (...) En este orden de ideas, puede concluirse, que en sede de acción pública de inconstitucionalidad, la Corte goza de competencia exclusiva para pronunciarse acerca de los vicios de procedimiento en la formación de la reforma constitucional vía referendo; es decir, puede analizar todas y cada una de las etapas propias del trámite de la reforma, desde la sentencia que declaró exequible la ley que convocó al referendo hasta la promulgación del Acto Legislativo”⁸

En este sentido, para la Corte Constitucional, no es importante definir la naturaleza administrativa del acto de definición del censo electoral, pues ello es irrelevante. Por el contrario, su competencia se basa en revisar si un acto determinado es parte del procedimiento de formación de la reforma constitucional vía referendo, como un todo, es decir, es un control integral. Por tanto, la competencia es exclusiva del Tribunal Constitucional⁹.

Respecto a los *actos de la autoridad electoral que declaran la aprobación de un referendo electoral*, en la Sentencia C-113 de 2006, la Corte Constitucional estudió una demanda contra la Resolución 01 del Consejo Nacional Electoral, donde se dispuso a declarar aprobado, por vía de referendo, la reforma al artículo 122 de la Constitución¹⁰. Para los demandantes, las autoridades electorales solo contabilizaron la mitad de los votos marcados y, por tanto, no contaron la totalidad de los votos de los sufragantes; además, no fueron excluidos del censo electoral las personas fallecidas ni los ciudadanos incapacitados jurídicamente para votar; además, el censo electoral fue publicado de manera tardía por el Consejo Nacional Electoral, un día antes de la votación, lo que impidió que pudiera ser impugnado¹¹. En dicha decisión, la Corte Constitucional

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1121 de 2004.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1121 de 2004.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-1121 de 2004.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-1121 de 2004.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2006.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2006.

consideró que es competente para conocer de estos actos, solo en la medida en que se demande el acto legislativo correspondiente a su relación con su proceso de formación¹².

En cuanto a los *actos de particulares gestores de una iniciativa popular para el trámite de una ley convocatoria a un referendo constitucional*, en la Sentencia C-141 de 2010, la Corte Constitucional encontró que tenía competencia para asumir el control de dichos actos¹³. Expuso que la legislación electoral reglamenta el proceso de formación de los referendos constitucionales¹⁴ y, dentro de esta regulación, los particulares realizan diversas gestiones como, por ejemplo, realizar labores asignadas por el Comité de Promotores. La Sentencia C-141 de 2010 encontró que estos actos son enjuiciables por la Corte Constitucional, en la medida en que hacen parte del procedimiento de formación de la ley que convoca a referendo constitucional, y su control procede para determinar las trasgresiones a las normas legales estatutarias que regulan dicha etapa de la iniciativa popular¹⁵.

Por otro lado, en el marco del *procedimiento legislativo*, la Corte Constitucional entendió que los decretos que convocan a sesiones extraordinarias al Congreso de la República son de competencia de este tribunal constitucional. Para la Corte, la competencia radica en que puede estudiar dicho decreto en la medida en que tiene la finalidad de identificar la existencia o no de un vicio de trámite durante el curso de la aprobación de una ley¹⁶. En este sentido, la Corte Constitucional expuso que es competente para conocer de la validez de las sesiones extraordinarias del Congreso, tanto por la oportunidad de la convocación como por la vigencia del decreto convocatorio en la publicación en el Diario Oficial. En consecuencia, aunque se trata de actos administrativos, hacen parte del proceso de formación de la ley –en este caso de la validez de las sesiones extraordinarias–, por lo cual el examen le corresponde a la Corte Constitucional, en virtud del ejercicio del control integral de constitucionalidad¹⁷.

En este sentido, la Corte Constitucional, en el estudio del control de constitucionalidad de las leyes, las reformas constitucionales y los mecanismos de participación ciudadana que tiene a su competencia, no solo controla el resultado del uso de estos mecanismos (leyes, actos reformativos de la Constitución o el resultado de mecanismos de participación), sino, además, y de manera integral, controla todos los actos que se encuentran relacionados con la expedición de estos tipos de normas. En consecuencia, los actos administrativos que se expiden en el marco de un proceso de formación de la ley, de mecanismos de reforma constitucional o de mecanismos de participación ciudadana cuyo control le corresponde a la Corte Constitucional, le compete a la Corte conocer de dichos actos administrativos, sin importar su naturaleza (decreto de carácter general o de contenido electoral), y no al Consejo de Estado en cualquiera de las secciones que componen la Sala de lo Contencioso Administrativo de dicha corporación.

A partir de lo anterior, en el caso de la consulta popular, la Constitución prevé que la Corte Constitucional tiene la competencia para estudiarlos no solo por su realización, sino también por su convocatoria. Así, el control de constitucionalidad no se limita únicamente al resultado electoral -el resultado de la consulta popular-, sino también a todos los actos que se expiden en el marco del procedimiento complejo de la convocatoria y realización de la consulta popular proferidos por el Senado de la República y las autoridades electorales que participan en dicho

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2006.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-141 de 2010.

acto electoral, pues el control de constitucionalidad es integral, en los términos del numeral 3° del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia.

Y, la tercera razón para argumentar que el Consejo de Estado no tiene competencia, consiste en el contenido de su competencia residual de control de constitucionalidad. En efecto, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado fundó su competencia en el siguiente argumento:

“30. No sobra precisar que el control judicial que le corresponde a esta corporación, de acuerdo con la Constitución y la ley, no desconoce ni vacía la competencia de la Corte Constitucional contenida en el artículo 241.3 de la Constitución Política, la cual se activa en el caso de agotar el trámite legal y constitucionalmente previsto para convocar una consulta popular, lo que, como ya se explicó, no aconteció en el presente caso”¹⁸

Según el Consejo de Estado, esta corporación tiene competencia para conocer del Decreto 639 de 2025 debido a que, en el presente caso no se ha realizado el trámite legal y constitucional para la consulta popular, razón por la cual, no se está en el escenario previsto en el artículo 241, numeral 3°, de la Constitución Política de Colombia. En otras palabras, el Consejo de Estado tiene la competencia residual para controlar el decreto expedido por el Gobierno Nacional, en la medida en que aún no se ha activado la competencia de la Corte Constitucional.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que dicho argumento es incorrecto porque se funda en una errónea interpretación de la competencia residual del Consejo de Estado en materia de control de constitucionalidad- Y, la segunda, porque la interpretación del Consejo de Estado conlleva entender que existe la posibilidad de controlar, de manera previa, la convocatoria a la consulta popular, lo cual, a nivel nacional, es inconstitucional.

Frente al primer argumento, el artículo 237, numeral 2° de la Constitución prevé que le corresponde al Consejo de Estado “*conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”¹⁹. La Corte Constitucional ha expuesto que la competencia del Consejo de Estado para actuar como juez abstracto de constitucionalidad se fundamenta en la medida en que su intervención está supeditada a aquellos casos en que el control, desde una perspectiva formal y material, no le corresponde a la Corte Constitucional como guardián de la Constitución²⁰. En consecuencia, para la Corte, a pesar de que en Colombia existe un control mixto de constitucionalidad, la Corte tiene “*la más amplia competencia sobre el control abstracto de constitucionalidad*”²¹ ya que la competencia del Consejo de Estado solo se proyecta sobre aquellas materias cuyo reparto es ajeno al ámbito competencia de la Corte Constitucional²².

En este sentido, la residualidad del control de constitucionalidad del Consejo de Estado radica en que la Corte Constitucional sea manifiestamente incompetente para conocer de un determinado acto administrativo. Por tanto, la competencia del Consejo de Estado no radica en que esta pueda controlar el acto *mientras* la Corte Constitucional no active sus competencias,

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 18 de junio de 2025. Exp. 11001-03-28-000-2025-00086-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 237, numeral 2°.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-102 de 2018.

como lo argumentó en el auto del 18 de junio de 2025. En otras palabras, el Consejo de Estado solo tiene competencia después de que la Corte Constitucional se declare expresamente incompetente para asumir el conocimiento de la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025, lo cual, como se observa en el presente caso, no ha ocurrido; de hecho, ello no ha ocurrido porque la Corte Constitucional, a través del auto admisorio del 20 de junio de 2025, con ponencia del Magistrado JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, avocó conocimiento para conocer de la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025.

Frente al segundo argumento, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que, en este caso, el Consejo de Estado no tiene dicha jurisdicción, en la medida en que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el ordenamiento jurídico prohíbe un control previo a la consulta popular.

En conclusión, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado carece de jurisdicción para revisar la constitucionalidad y legalidad del Decreto 639 de 2025, debido a la competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 241, numeral 3°, de la Constitución Política.

2. Aun cuando la Corte Constitucional es competente para estudiar el Decreto 0639 de 2025, en el presente caso debe declararse inhibida para proferir un fallo de fondo

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que a pesar de que la Corte Constitucional, y no el Consejo de Estado, tiene la competencia para revisar la constitucionalidad de la convocatoria y realización de la consulta popular, en el presente asunto, esta Corporación no tiene la competencia para pronunciarse de fondo, debido a que (i) el Decreto 639 de 2025 fue derogado expresamente por el Decreto 703 de 2025; (ii) el control de constitucionalidad de la consulta popular se lleva a cabo con posterioridad a la realización de la consulta popular, debido a que es inconstitucional un control previo de constitucionalidad de las consultas populares; y, (iii) según la jurisprudencia constitucional, el control de constitucionalidad de las consultas populares, así como de los referendos legales y el plebiscito, se realiza en virtud de demanda ciudadana y, por tanto, no es un control automático de constitucionalidad, como se está llevando a cabo en el presente caso.

a. La competencia de la Corte Constitucional para estudiar el Decreto 0639 de 2025, el cual fue derogado por el Decreto 703 de 2025

En el marco del control de constitucionalidad, la vigencia de la norma ha sido estudiada por parte de la Corte Constitucional. Sin embargo, sus posiciones no son uniformes, debido a las diversas causales de control de constitucionalidad que se encuentran en el artículo 241 de la Constitución Política. Por ejemplo, en escenarios de control rogado por vía de acción, es un requisito necesario que la norma jurídica controlada se encuentre vigente en el ordenamiento jurídico o, excepcionalmente, que a pesar de que se encuentre derogada, la norma jurídica siga teniendo efectos jurídicos²³. Por su parte, en escenarios de control automático de constitucionalidad, concretamente en estados de excepción, la Corte Constitucional ha sostenido, contrario a la anterior regla, que sin importar si los decretos fueron derogados por el Gobierno Nacional, la Corte Constitucional continúa con la competencia para conocer de la constitucionalidad de dichas normas, aun si las mismas no tienen efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico²⁴.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-402 de 2010.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2020.

Al respecto, en el primer escenario, *-normas derogadas en escenarios de acción pública de inconstitucionalidad-*, según la jurisprudencia constitucional, la vigencia de las normas jurídicas es el presupuesto necesario para que la Corte Constitucional active sus competencias del control de constitucionalidad, pues dicha corporación solo se puede pronunciar sobre normas que surtan efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico colombiano²⁵. En este sentido, la Corte Constitucional ha expresado su incompetencia para revisar la constitucionalidad de una determinada norma si la misma no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, ha sostenido que es posible estudiar la constitucionalidad de normas jurídicas derogadas, siempre y cuando continúen surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico colombiano²⁶.

Por su parte, el segundo escenario *-normas derogadas en escenarios de control automático de constitucionalidad-*, la Corte Constitucional, en múltiples oportunidades, ha afirmado que tiene la competencia para realizar un control de constitucionalidad a las normas expedidas por el Gobierno Nacional, sin importar si las mismas no se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico, o si continúan o no surtiendo efectos sus disposiciones aún si las mismas se encuentran derogadas. Sin embargo, dicha regla jurisprudencial solo ha sido expuesta en escenarios del control de constitucionalidad de decretos legislativos dictados en el marco de los estados de excepción, previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia.

En estos escenarios, la Corte Constitucional, con base en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, ha expuesto que la posibilidad de controlar los decretos legislativos derogados tiene sustento en la garantía del principio de equilibrio de poderes, pues una norma que declara la excepcionalidad constitucional debe, con mayor razón, ser controlada por el poder judicial²⁷. En palabras de la Corte:

“El control de constitucionalidad que desarrolla la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos se predica de su validez respecto de la Constitución, el bloque de constitucionalidad y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE). El objeto directo de dicho control no se refiere a juzgar la existencia o eficacia de dichas normas,

²⁵ Ver, entre otras, las sentencias C-047 de 2020, C-044 de 2018 y C-898 de 2001. En esta última, la Corte Constitucional expuso que “[c]uando la Corte ha entrado a definir si la norma demandada está vigente, lo ha hecho para determinar la materia legal sujeta a su control. El análisis de vigencia de la norma se vuelve entonces una etapa necesaria para determinar el objeto del control, vgr, cuáles son las normas vigentes o que, a pesar de haber sido derogadas, pueden seguir produciendo efectos jurídicos, respecto de las cuales debe hacerse un juicio de inconstitucionalidad”.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 2020. Al respecto, la Corte Constitucional expuso que “[e]l hecho de que la norma derogada continúe produciendo efectos jurídicos es, entonces, lo que justifica que la Corte se pronuncie sobre la exequibilidad de las normas derogadas, con el fin de hacer cesar esos efectos, cuando estos son contrarios a la Constitución. En consecuencia, la determinación sobre si una norma continúa produciendo efectos, aunque haya sido derogada, es una cuestión que debe ser analizada en cada caso a la luz del respectivo contexto normativo y del estudio de las consecuencias jurídicas del precepto derogado en su propio ámbito de regulación.” Asimismo, es pertinente recordar, además que, si eventualmente se demanda una norma vigente ante la Corte Constitucional y en el trámite de constitucional la norma es derogada, la Corte continúa con la competencia para controlar de fondo dicha norma, en virtud del principio *perpetuatio jurisdictionis* y acceso a la justicia constitucional de los ciudadanos. Ello sucedió en la Sentencia C-541 de 1993, respecto al conocimiento de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 1° de 1992. En la etapa de admisión, la norma se encontraba vigente, sin embargo, antes de expedir sentencia, el Gobierno Nacional, en uso del artículo 41 transitorio de la Constitución, derogó dicha norma. En el caso concreto, la Corte Constitucional consideró que, a pesar de que se hubiese derogado la norma, es procedente proferir un fallo de fondo debido a que (i) la norma continúa produciendo efectos jurídicos; y (ii) en aras de garantizar el acceso a la justicia constitucional y el principio de *perpetuatio jurisdictionis*, es posible en el caso concreto proceder a controlar la norma legal acusada.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2020.

sino a garantizar que, en ejercicio de los poderes legislativos excepcionales que se activan en cabeza del Presidente de la República al declarar el estado de excepción, no se desconozca el ordenamiento jurídico superior.”²⁸.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la posibilidad de que la Corte Constitucional estudie la constitucionalidad de decretos de estado de excepción derogados se basa en la protección del Estado Social de Derecho y la protección de la institucionalidad en un escenario de anormalidad constitucional. En consecuencia, la posibilidad de controlar, de manera automática, normas derogadas no se sustenta en el carácter automático del control, sino en que, durante su vigencia, el Estado Colombiano se encontró en situación de anormalidad constitucional, por tanto, dicho precedente no sería aplicable en el caso concreto.

Además de lo anterior, en materia de *mecanismos de participación y la posible carencia actual de objeto*, existe un precedente similar, aplicable a la materia, que se encuentra en la Sentencia C-030 de 2018. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional estudió una demanda dirigida contra el Decreto 1391 de 2016, por medio del cual se convocó el plebiscito por la paz para el 2 de octubre de 2016, y otros actos administrativos proferidos por las autoridades electorales con posterioridad a la realización de la votación. En dicha sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida por carencia actual de objeto, debido a que los actos enjuiciados hacían parte del proceso de convocatoria y realización del plebiscito al que dio lugar el primer Acuerdo de Paz suscrito el 24 de agosto de 2016; sin embargo, debido a los efectos de la votación, donde ganó el No, se inició un proceso de renegociación que culminó el 24 de noviembre de 2016 con la suscripción del segundo Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado. Para la Corte, se evidencia una carencia actual de objeto, debido a que los actos sometidos a juzgamiento hacen parte de un primer acuerdo de paz, el cual es inexistente, y, por tanto, no tendría competencia para pronunciarse sobre ello.

En este sentido, en el presente caso, se evidencia que la Corte Constitucional no tendría la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025, debido a que (i) dicha norma fue derogada por medio del Decreto 703 de 2025, por tanto, en el presente caso, el decreto objeto de control no tiene efectos jurídicos y, por tanto, la Corte Constitucional carecería de competencia para emitir un pronunciamiento; (ii), si eventualmente se argumentara que se está ante un ejercicio de control automático de constitucionalidad, este no es argumento suficiente para pronunciarse de fondo, debido a que en este escenario se activa la competencia de la Corte Constitucional cuando se trata de la verificación de asuntos de anormalidad constitucional, lo cual no ocurre en este caso, debido a que se trata, por el contrario, del uso de un mecanismo de participación ciudadana, como lo es la consulta popular. Y, (iii) se evidencia que existe un precedente donde, en mecanismos de participación -cuya revisión le corresponde a la Corte Constitucional- la Corte se ha declarado inhibida para pronunciarse al respecto, debido a que los actos que se controlaron en su momento carecían de efectos jurídicos, lo cual generó la inhibición de la Sala Plena de la Corte Constitucional, tal y como ocurre en el presente asunto.

b. Sobre el momento en el que la Corte Constitucional debe ser realizar el control de constitucionalidad del Decreto 639 de 2025

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el artículo 241, numeral 3°, de la Constitución Política de Colombia señala que a la Corte Constitucional le corresponde juzgar la constitucionalidad de los referendos legales, consultas populares y plebiscitos del orden nacional.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 2020.

Al momento de interpretar este numeral en las sentencias C-180 de 1994 (FJ. 4.12)²⁹ y C-150 de 2014 (FJ. 6.21.3.2)³⁰, para las consultas populares y los plebiscitos, el examen recae sobre los vicios de procedimiento en la convocatoria o realización y, en el caso de los referendos legales, el control judicial exige la verificación del cumplimiento de requisitos legales y sustantivos correspondientes.

Según lo anterior, para la Corte, 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 juzgar los requisitos formales y sustantivos; y (iii) es especial respecto de la consulta popular y del plebiscito, debido a que únicamente examina la validez formal del procedimiento. Asimismo, en el caso la consulta popular, la Corte Constitucional precisó que, debido a la naturaleza formal del examen de constitucionalidad de este mecanismo, no excluye que las normas que se adopten en virtud del mandato popular puedan controlarse mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, ya sea que se manifiesten en leyes de la República (art. 241, núm. 4° C.P) o en decretos con fuerza de ley (art. 241, núm. 5° C.P.)³¹.

Respecto al control posterior de estos mecanismos de participación ciudadana, en el estudio del control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que dio como resultado la Ley 134 de 1994, el Legislador había considerado la necesidad de someter a control previo el texto de referendo legal, del plebiscito y de la consulta popular. Al respecto, en el PLE que originó la Ley 134 de 1994, el Legislador expuso en los artículos 44, 53 y 78 del PLE, la necesidad de que se sometiera a control previo el texto del referendo legal, de la consulta popular y del plebiscito, respectivamente. Aunque en consideraciones separadas, pero de manera similar, la Corte Constitucional declaró inexecutable dicha competencia, debido a que, de conformidad con el artículo 241 numeral 3° de la Constitución, el control que se realiza sobre estos actos es posterior y no previo. Por tanto, la asignación de esta competencia por parte del legislador a la Corte Constitucional contraría lo dispuesto en el artículo 241 numeral 3° de la Constitución. Además, expuso que cualquier asignación de competencias a la Corte Constitucional se debe realizar por medio de reforma constitucional³².

A pesar de que la Corte Constitucional ha sostenido que el control de estos mecanismos de participación es posterior, podría pensarse que la prohibición del control posterior es referida al texto a someter a votación y no a los actos previos de convocatoria del mecanismo de participación ciudadana. Esta interpretación parte de una lectura del artículo 241 numeral 3° de la Constitución donde podría entenderse que puede hacerse un control previo de la “convocatoria” y un control posterior de la “realización”, la cual se afianza si se tiene en cuenta, como se evidenció, que la Sentencia C-180 de 1994 se examinó la posibilidad de revisar previamente el texto del referendo legal, de la consulta popular y del plebiscito, lo cual fue declarado inexecutable por parte de la Corte Constitucional y no los actos anteriores o distintos al texto de convocatoria. En otras palabras, estos mecanismos de participación ciudadana tendrían un doble control ante la Corte Constitucional en su “convocatoria” y su “realización”.

Sin embargo, dicha interpretación, a juicio del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, es incorrecta. En efecto, si bien la Corte Constitucional tiene la posibilidad de controlar los actos previos a la convocatoria o a la producción del “texto”,

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994.

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

³² Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

ello no significa que el control de dichos actos sea previo. Por el contrario, la posibilidad de que sean controlados radica en que la Corte Constitucional puede controlar el texto de la consulta popular o el plebiscito. En este sentido, este control de constitucionalidad se da en el marco de que la Corte Constitucional estudie el contenido propio del mecanismo de participación y sus resultados, aun si fueron previos a la realización del certamen electoral. De hecho, si eventualmente se permitiera juzgar los actos previos a la votación, ello implicaría que la realización del certamen electoral estaría supeditada al control que realice la Corte Constitucional, lo cual materialmente conllevaría la posibilidad de un control previo de constitucionalidad que fue prohibido por el artículo 241 numeral 3° de la Constitución.

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, de la redacción del artículo 241 numeral 3° de la Constitución Política se evidencia que el constituyente instituyó un control posterior, al expresar que el control de constitucionalidad de las consultas populares y el plebiscito se realiza solo por vicios en su convocatoria y realización; es decir, que el control de constitucionalidad se efectúa con posterioridad a la realización del certamen electoral, y es en este escenario donde revisa los actos previos –propios de la convocatoria-, la realización del acto electoral y los actos posteriores que se expiden por todas las ramas del poder público que intervienen en el acto electoral complejo. En consecuencia, se evidencia que el control de constitucionalidad de este mecanismo es posterior a las elecciones³³.

En consecuencia, la Corte Constitucional tiene la competencia para estudiar la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025 en el evento en que se estudie la constitucionalidad de la realización de la consulta popular y los actos posteriores a ella, es decir, no tiene la competencia para estudiar, con anterioridad al pronunciamiento de la ciudadanía, los actos preparatorios de convocatoria a la consulta popular, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 3° de la Constitución Política de Colombia.

c. Sobre el mecanismo para activar el control de constitucionalidad de la consulta popular

Sobre el mecanismo para activar el control de constitucionalidad de la consulta popular, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre evidencia dos dificultades. La primera consiste en que en Colombia no se ha desarrollado la primera consulta popular, por tanto, no existe precedente estricto en la materia. Y, la segunda, porque la redacción del numeral 3° del artículo 241 de la Constitución no resuelve dicho asunto.

Al respecto, el artículo 241 numeral 3° de la Constitución establece que le corresponde a la Corte Constitucional “*decidir sobre la constitucionalidad (...)*” de las consultas populares y plebiscitos por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización. Esta redacción, en principio, no generaría conflicto si se entiende que las competencias de la Corte Constitucional respecto a la acción pública de inconstitucionalidad se derivan de enunciados donde expresamente refieren a las demandas que presenten los ciudadanos, como efectivamente se utiliza en los numerales 1°, 4° y 5° del artículo 241 de la Constitución, que hacen referencia a reformas constitucionales, leyes y decretos leyes proferidos en virtud del artículo 150, numeral 10 y 341 de la Constitución (actos que para su control deben ser demandados por los ciudadanos). De hecho, esta tesis se apoyaría en que en materia de los controles automáticos, el artículo 241 de la Constitución utiliza la fórmula “*decidir*” sin hacer referencia expresa a demandas ciudadanas, como ocurre con las convocatorias de referendos constitucionales y convocatorias a Asamblea Nacional Constituyente (art. 241, núm. 2° C.P); los decretos legislativos en el marco de los estados de

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2018.

excepción (art. 241, núm. 7° C.P); los proyectos de ley estatutaria y las objeciones que formule el Gobierno contra proyectos de ley que considere inconstitucionales (art. 241, núm. 8° C.P.); o los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias (art. 241, núm. 10), los cuales no requieren de demanda ciudadana para que la Corte Constitucional estudie la constitucionalidad de dichos actos.

En este sentido, una lectura del artículo 241, numeral 3°, de la Constitución Política, desde dicha arista conllevaría entender que el control de constitucionalidad de los referendos legales, de los plebiscitos y de las consultas populares es automático. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido lo contrario, aunque sus razones son débiles.

Al respecto, al momento de estudiar el artículo 44 del PLE que generó la Ley 134 de 1994 que hacía referencia al control previo de constitucionalidad del texto que se somete a referendo legal, la Corte Constitucional consideró que un control previo es inconstitucional, pues el control de esta figura –al igual que la consulta popular y el plebiscito- es posterior, según lo previsto en el artículo 241 numeral 3° de la Constitución. Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que, además de ser posterior, para ejercer el control de constitucionalidad se requiere de “*acción ciudadana*”³⁴. A pesar de que dicha regla no fue reiterada por la Sentencia C-150 de 2015, tampoco fue expresamente rechazada o presentada una postura contraria donde determinara la forma en como la Corte Constitucional asume la competencia para controlar el referendo legal.

Sin embargo, dicha regla no tiene sustento alguno, de hecho, a pesar de encontrarse dentro de un conjunto de reglas de estudio del referendo legal, particularmente la necesidad de controlar dicho acto por medio de acción pública de constitucionalidad no está justificada. Así, la Sala Plena de la Corte Constitucional no expuso razones por las cuales ello deba ser así, a partir de la lectura del artículo 241, numeral 3°, de la Constitución Política de Colombia.

Y, respecto, a los plebiscitos, la Corte Constitucional únicamente ha expedido dos sentencias, a saber: C-309 de 2017 y C-030 de 2018, en el marco del “Plebiscito por la Paz” realizado el 2 de octubre de 2016. De manera preliminar, es necesario precisar que las reglas de este plebiscito no solo se encuentran diseñadas en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, sino que además tenía aplicación el Acto Legislativo 01 de 2018 y especialmente la Ley 1806 de 2016.

El Plebiscito por la Paz fue convocado por el Presidente de la República el 30 de agosto de 2016, a través del Decreto 1391 de 2016 “*por el cual se convoca a un plebiscito y se dictan otras disposiciones*”³⁵ el cual se realizó el 2 de octubre de 2016. Sin embargo, el mencionado decreto fue demandado ante la Corte Constitucional en dos oportunidades.

La primera demanda de inconstitucionalidad fue resuelta en la sentencia C-309 de 2017. Las distintas demandas fueron acumuladas (D-11664, D-11675 y D-11687) y repartidas el 21 de septiembre de 2016 (antes de la realización de las votaciones) y admitidas el 7 de octubre de 2016 (con posterioridad a la realización del certamen electoral). Sin embargo, en la Sentencia C-309 de 2017, la Corte Constitucional únicamente basó su competencia en el artículo 241, numeral

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 1994. Al respecto, la Corte Constitucional expuso que” [p]or lo demás, tratándose de referendos sobre leyes, aunque el control constitucional comprende el examen material, sin embargo, es posterior a su expedición al tenor del numeral 3° del ya citado artículo 241 CP, requiriéndose de acción ciudadana.”

³⁵ Presidencia de la República. Decreto 1391 de 2016.

3° de la Constitución Política, sin explicar, de manera concreta, si su competencia era con anterioridad o con posterioridad a la realización de la votación popular³⁶.

Por su parte, en la Sentencia C-030 de 2018, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del Decreto 1391 de 2016, por medio del cual se fijó como fecha el 2 de octubre de 2016 para la realización del Plebiscito por la Paz; la Resolución N° 8124 del 31 de agosto de 2016, mediante la cual se estableció el calendario electoral para la realización del plebiscito; el Boletín Nacional N° 53 del 2 de octubre de 2016, expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil referente a los resultados del plebiscito realizado el 2 de octubre de 2016 y la Resolución N° 0014 del 19 de octubre de 2016 expedida por el Consejo Nacional Electoral, donde se expidió el acto de declaración de los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016³⁷.

La demanda fue presentada el 13 de octubre de 2016 (posterior al certamen electoral) y fue admitida el 16 de noviembre de 2016 y el proceso fue fallado en la Sentencia C-030 de 2018. En el acápite donde analiza la competencia, la Corte Constitucional consideró que no solo es competente para revisar el decreto que fija la convocatoria del plebiscito, sino también los actos posteriores a la realización del certamen electora, por ejemplo, las resoluciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil y del Consejo Nacional Electoral que se expidieron con posterioridad a las votaciones.

En las sentencias C-309 de 2017 y C-030 de 2018 la Corte Constitucional no hizo referencia, en ningún apartado, a que la competencia prevista en el artículo 241, numeral 3°, de la Constitución se active en virtud de acción pública de inconstitucionalidad o en virtud de control automático de constitucionalidad. En todo caso, con base en las reglas que se podrían desprender de las sentencias C-180 de 1994, C-309 de 2017 y C-030 de 2018, el control de los referendos legales, de los plebiscitos y de las consultas populares, con sus diferentes formas de control, se realiza por medio de acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional y, por tanto, no es automático el control, tal y como lo está ejerciendo la Corte Constitucional en el presente asunto.

3. Superado el asunto sobre la competencia de la Corte Constitucional, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que el Decreto 639 de 2025 es inconstitucional

Para el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, el Senado de la República posiblemente cometió irregularidades al momento de adoptar la decisión de negar la autorización al Presidente de la República para convocar a la consulta popular. Al respecto, se evidencia que, probablemente, el tiempo autorizado por le Mesa Directiva del Senado de la República para realizar la votación en el marco de la autorización de la consulta popular fue muy limitado, lo que conllevó la imposibilidad de que la totalidad de Senadores pudieran manifestar su decisión. Asimismo, es posible evidenciar otras presuntas irregularidades como, por ejemplo, una posible alteración del sentido del voto del Senador ÉDGAR DE JESÚS DÍAZ Contreras, lo cual conllevó una modificación de las mayorías. Y, finalmente, se observa una eventual una irregularidad por la posible discrepancia entre el número de senadores registrados y el número de votos contabilizados. En este sentido, la decisión del Senado de la

³⁶ De hecho, el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo formuló salvamento parcial de voto en dicha decisión, debido a que, en materia de plebiscitos, el control que le corresponde a la Corte es posterior y automático, por tal motivo, para el magistrado disidente, "la Corte carecería, en principio, de competencia para conocer de demandas ciudadanas contra el acto de convocatoria del plebiscito".

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2018.

República posiblemente incurrió en vicios de ilegalidad que impiden considerar dicha decisión como ajustada a las reglas del procedimiento legislativo previstas en la Ley 5 de 1992.

Sin embargo, a pesar de que posiblemente existan dichas irregularidades en la realización de la votación al interior del Senado de la República, ello no conlleva entender que el Gobierno Nacional pueda aplicar la excepción de inconstitucionalidad en el caso concreto y, a partir de allí, proferir el decreto de convocatoria a la consulta popular, por las siguientes razones.

La primera consiste en que esta figura, prevista en la Constitución³⁸, permite dirimir los conflictos que existan entre la Constitución y una norma jurídica de inferior jerarquía, con la finalidad de aplicar prevalentemente la Constitución e inaplicar la norma legal³⁹. Sin embargo, en el caso concreto, conforme lo ha sostenido el Consejo de Estado, la votación realizada por el Senado de la República es un acto de contenido electoral⁴⁰, pues se trata de una votación concreta. En este sentido, no se trata de una norma jurídica en estricto sentido y, por tanto, no es posible aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia constitucional.

La segunda, porque uno de los requisitos para su procedencia consiste en que es necesario que exista una clara contradicción entre las normas de inferior jerarquía y la Constitución Política de Colombia⁴¹. No obstante, en este caso, ello no se evidencia. De hecho, la argumentación del decreto se refiere a las irregularidades que eventualmente se presentaron en el trámite de la votación sobre la autorización de la consulta popular. Sin embargo, dichas irregularidades se predicán directamente del quebrantamiento de la Ley 5 de 1992 y, de manera residual, de la Constitución Política, en la medida en que al ser una ley orgánica es parámetro de control de constitucionalidad. Así, el Decreto 639 de 2015 se centra en evidenciar las irregularidades legales del acto de contenido electoral con respecto a la Ley 5 de 1992, mas no una contradicción evidente entre la Constitución y el acto de contenido electoral.

La tercera, porque las consideraciones del decreto para argumentar el quebrantamiento de las reglas del procedimiento legislativo no se basan en una contradicción manifiesta entre el acto de contenido electoral y la Ley 5 de 1992. Por el contrario, para llegar ante una eventual inconstitucionalidad es necesario realizar un ejercicio probatorio que rebasa la mera confrontación normativa, pues se debe verificar situaciones fácticas como el cambio de votación, el estrecho margen de tiempo que se dio para realizar la votación realizada, etc., lo cual supera la posibilidad de que las autoridades administrativas apliquen la excepción de inconstitucionalidad y, por tanto, se esté en el terreno de la declaratoria de nulidad de dicha decisión por parte de los jueces de la República.

Y, la cuarta razón consiste en que la Constitución y las leyes de mecanismos de participación ciudadana hacen referencia a que, en todo caso, es necesario que exista la autorización por parte del Senado de la República. En efecto, el artículo 104 de la Constitución Política y los artículos 50 y 31, literal b) de las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 ordenan que la consulta popular requiere de concepto favorable del Senado de la República. De hecho, la única situación prevista para que no se cumpla dicha regla es que el Senado de la República no se pronuncie dentro del término previsto para ello -un (1) mes-, es decir, que se trate de un escenario de inexistencia y

³⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 4, inciso 1°.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia SU-132 de 2013.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 28 de mayo de 2025. Rad. 11001032800020250007200. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-132 de 2013.

no de nulidad, de conformidad con lo previsto en el literal c) del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015. En consecuencia, las presuntas irregularidades detectadas por el Gobierno Nacional no pueden conllevar a que se entienda como una inexistencia de la voluntad del Senado para negar la autorización para la convocatoria a la consulta popular. Por el contrario, a pesar de que puedan existir irregularidades, ello no implica que sea inexistente la voluntad de dicha Corporación. Por tal motivo, el decreto carece de consistencia argumentativa pues confunde las figuras de anulabilidad del acto de contenido electoral con la inexistencia del acto de contenido electoral.

Por las anteriores razones, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre considera que Decreto 639 de 2025 es inconstitucional.

II. CONCLUSIONES Y SOLICITUDES A LA H. CORTE CONSTITUCIONAL

- a. El Decreto 639 de 2025 es inconstitucional, debido a que no cumple con lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia, pues no existe autorización expresa del Senado de la República para convocar al pueblo a una consulta popular. Asimismo, el Gobierno Nacional no tiene competencia, en este caso concreto, para utilizar la figura de la excepción de inconstitucionalidad.
- b. El Consejo de Estado no tiene la competencia para asumir el conocimiento sobre la constitucionalidad y legalidad de la votación realizada por el Senado de la República el 14 de mayo de 2025, donde se negó la autorización para convocar a la consulta popular y del Decreto 639 de 2025, debido a que es competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, en los términos del artículo 241 numeral 3° de la Constitución Política de Colombia. Asimismo, no opera la cláusula de competencia residual del Consejo de Estado, prevista en el artículo 237, numeral 2° de la Constitución Política, debido a que esta figura procede cuando la Corte Constitucional es manifiestamente incompetente para conocer de un acto administrativo proferido por el Gobierno Nacional, lo cual no ocurre en el presente asunto.
- c. A pesar de que la Corte Constitucional tiene la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025, dicha competencia se debe llevar a cabo con posterioridad al pronunciamiento popular, de conformidad con lo expuesto por el artículo 241, numeral 3° de la Constitución Política de Colombia. Por tanto, aún no tiene la competencia para realizar un control previo a la consulta popular, pues así lo ha expuesto la Corte Constitucional en las Sentencias C-180 de 1994 y C-150 de 2015.
- d. Además de lo anterior, se evidencia que en el presente asunto la Corte Constitucional no tiene la posibilidad de proferir un pronunciamiento de fondo, debido a que el Decreto 639 de 2025 fue derogado por el Decreto 703 de 2025 y, por tanto, no está surtiendo efectos jurídicos.
- e. Finalmente, en virtud de la experiencia jurisprudencial, el control de constitucionalidad de la consulta popular, al igual que el referendo de índole legal y el plebiscito, deben ser controlados por medio de acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional. Por tanto, no es control automático de constitucionalidad, razón por la cual, la Corte Constitucional no tiene la competencia en este asunto para conocer, de forma automática, la constitucionalidad del Decreto 639 de 2025.

En virtud de las anteriores consideraciones, el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita, de manera respetuosa a la Corte Constitucional se declare **INHIBIDA** para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 0639 de 2025.

De los honorables magistrados y magistradas de la Corte Constitucional,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co

jorgek.burbanov@unilibre.edu.co

Cel. 3153465150

EDGAR VALDELEÓN PABÓN

Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre de Bogotá.

Correo: edgar.valdeleonp@unilibre.edu.co

Cel. 3132535538