



Barranquilla, junio de 2025.

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
REPÚBLICA DE COLOMBIA

E. S. D.

ASUNTO: DEMANDA
REFERENCIA: NULIDAD
DEMANDANTE: ABELARDO DE LA ESPRIELLA
DEMANDADO: NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con Cédula de Ciudadanía número [REDACTED] de Montería, portador de la Tarjeta Profesional número [REDACTED] del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre propio, a través del presente escrito me permito presentar **DEMANDA** de **NULIDAD en contra del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025**, lo anterior de conformidad con las siguientes:

I. GENERALIDADES

A. LEGITIMIDAD

De acuerdo con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011¹, los ciudadanos pueden solicitar por sí o por intermedio de abogado, la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de carácter general, en ese sentido el suscrito se encuentra legitimado para instaurar la presente demanda.

B. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO

El acto administrativo demandado es el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 expedido por el Presidente de la República.

Atendiendo a que se demanda la integridad del Decreto, y a efectos de no transcribir la totalidad de este dentro del escrito de la demanda, este se adjunta como anexo de la misma.

¹**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.



C. PARTES

a. DEMANDANTE

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con Cédula de Ciudadanía número [REDACTED], portador de la Tarjeta Profesional número [REDACTED] del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en nombre propio.

b. DEMANDADO

La **NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, representada legalmente por el señor **GUSTAVO PETRO URREGO**, o quien haga sus veces al momento de notificación de la demanda.

II.FUNDAMENTOS FÁCTICOS

1. En la sesión plenaria del Senado de la República del día 14 de mayo de 2025, se sometió a consideración de esa corporación la *Consulta Popular de Carácter Nacional* presentada por el Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego y sus ministros el 1º de mayo de 2025, la cual constaba de las siguientes preguntas:

- “[...] 1. *¿Está de acuerdo con que el trabajo de día dure máximo 8 horas y sea entre las 6:00 a. m. y las 6:00 p. m.?*
2. *¿Está de acuerdo con que se pague con un recargo del 100 % el trabajo en día de descanso dominical o festivo?*
3. *¿Está de acuerdo con que las micro, pequeña y medianas empresas productivas, preferentemente asociativas, reciban tasas preferenciales e incentivos para sus proyectos productivos?*
4. *¿Está de acuerdo con que las personas puedan tener los permisos necesarios para atender tratamientos médicos y licencias por periodos menstruales incapacitantes?*
5. *¿Está de acuerdo en que las empresas deban contratar al menos 2 personas con discapacidad por cada 100 trabajadores?*
6. *¿Está de acuerdo con que los jóvenes aprendices del SENA y de instituciones similares tengan un contrato laboral?*
7. *¿Está de acuerdo que las personas trabajadoras en plataformas de reparto acuerden su tipo de contrato y se les garantice el pago de seguridad social?*
8. *¿Está de acuerdo con establecer un régimen laboral especial para que los empresarios del campo garanticen los derechos laborales y el salario justo a los trabajadores agrarios?*
9. *¿Está de acuerdo en eliminar la tercerización e intermediación laboral mediante contratos sindicales que violan los derechos laborales?*
10. *¿Está de acuerdo que las trabajadoras domésticas, madres comunitarias, periodistas, deportistas, artistas, conductores, entre otros trabajadores informales, sean formalizados o tengan acceso a la seguridad social?*



11. ¿Está de acuerdo en promover la estabilidad laboral mediante contratos a término indefinido como regla general?

12. ¿Está de acuerdo con constituir un fondo especial destinado al reconocimiento de un bono pensional para los campesinos y campesinas? [...]"

2. En la mencionada sesión plenaria del H. Senado de la República del 14 de mayo de 2025, se realizó la votación en donde se registraron 47 votos por el SI y 49 votos por el NO, en consecuencia, el H. Senado de la República conceptuó negativamente la viabilidad para realizar la *Consulta Popular de Carácter Nacional*.

3. A pesar de lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 mediante el cual convocó la *Consulta Popular de Carácter Nacional*, mencionada en el numeral 1° del presente acápite.

4. El citado acto administrativo se encuentra en trámite de publicación en el Diario Oficial, el cual se allegará cuando sea debidamente publicado, así como también podrá ser consultado en el link <https://www.imprensa.gov.co/diario-oficial>.

III.FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. NULIDAD POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE.

El Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 es nulo por **INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE**, causal de nulidad que recordemos se encuentra contemplada en el inciso segundo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y que se expondrá a continuación:

A. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

El artículo 104 de la Carta Política señala lo siguiente:

“[...] *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección. [...]*” (Negrilla fuera de texto).

Como se evidenció en el acápite de fundamentos fácticos, la convocatoria a la consulta popular fue votada en sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, dando como resultado la emisión de un concepto desfavorable por el H. Senado de la República, desvirtuando así la posibilidad de convocar dicho mecanismo de participación ciudadana.

En virtud de lo anterior, convocar a través de un Decreto la Consulta Popular iría en contravía del precepto antes mencionado, teniendo en cuenta



que el mencionado mecanismo de participación no cuenta con aval por parte del H. Senado de la República.

Lo anterior, a más de controvertir una norma constitucional específica así como el trámite previsto para este mecanismo de participación, supone una **deslegitimación** del proceso de consulta, puesto que el concepto del Senado tal como se estableció en la Constitución, no es una mera formalidad como se evidenciará en el siguiente acápite, sino que reviste un mecanismo de control democrático para garantizar que la consulta popular (como mecanismo de participación ciudadana) se realice solo cuando haya un consenso político sobre su conveniencia, lo que además, puede revestir un acto de concentración del poder ejecutivo, reduciendo la transparencia y participación democrática e institucional en decisiones de gran impacto para el pueblo colombiano.

B. VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4, 113 Y 150 DE LA CARTA POLÍTICA.

El artículo 113 de la Constitución de 1991 señala:

“[...] Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. [...]”

A partir de esta previsión constitucional, la jurisprudencia ha construido una teoría consistente y reiterada acerca del principio de separación de poderes y su modulación basada en el sistema de frenos o contrapagos, el cual precisamente integra la colaboración armónica y la concurrencia de controles interorgánicos.

Este principio cobra relevancia en la democracia liberal, pues reviste una medida necesaria para limitar el poder y con ello, evitar la arbitrariedad y el desconocimiento de la gama de derechos que contempla la Constitución de 1991.

En esa medida, el Senado de la República está constituido para cumplir una función de control político sobre el ejecutivo, en este caso, para emitir su concepto previo y favorable sobre la convocatoria a la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana.

Así las cosas, el Decreto objeto de la demanda carece de este requisito sine qua non, lo que contraviene el principio de control democrático sobre el ejecutivo.

En tal virtud, se estarían desbordando las capacidades y facultades

constitucionales y legales del ejecutivo, al tiempo de usurparse las facultades exclusivas del Congreso de la República, pues recordemos que a la luz del artículo 150 de la Carta Política, corresponde a la Rama Legislativa tramitar y expedir las leyes, así como **reformularlas y pronunciarse en las sesiones y debates sobre las mismas.**

Esto cobra especial relevancia teniendo en cuenta que el Decreto se expide desconociendo la discusión congressional sobre un instrumento que convoca a una Consulta, la cual incluía asuntos que incluso cursaban su último debate en el Senado de la República, al estar contenidos en el marco de la reforma laboral tramitada por el propio gobierno.

En este sentido, la H. Corte Constitucional en su sentencia C-253 de 2017 se pronunció en los siguientes términos:

“[...] Si bien es propio del sistema de frenos y contrapesos, en especial en su componente de colaboración armónica, habilitar al Gobierno para la actividad legislativa, la necesidad de proteger el principio de separación de poderes obliga a que dicha potestad sea intrínsecamente limitada. Esto más aún si se tiene en cuenta que, para el caso de los regímenes presidencialistas, concurre un riesgo mayor de concentración indebida del poder político en el Presidente. Tales limitaciones, como se ha explicado, tienen carácter temporal y material, de modo que se garantice que la habilitación legislativa sea utilizada de manera precisa y para materias suficientemente definidas por el Legislador o inclusive desde la Carta Política. [...]”

En tal virtud, y atendiendo a la necesidad precisamente de proteger el principio de separación de poderes, se tiene que, si bien el Presidente de la República tiene la facultad de expedir decretos dentro de ciertos límites y con algunas restricciones, cuando se trata de convocatorias a consulta popular, el mandato constitucional es absolutamente literal y claro al establecer un procedimiento **formal** que incluye la **intervención previa y favorable** del Senado de la República, aspecto que para el caso concreto se desconoció, pues el concepto de este órgano legislativo fue **desfavorable**.

Aquí no se trata de ejercer una potestad discrecional del Presidente de la República, dejando de lado el procedimiento reglado para el caso de convocatoria a consultas populares, por lo tanto, invocar su facultad para expedir decretos para evadir ese paso es a todas luces **inconstitucional**, no solo por la infracción en las normas previamente citadas, sino porque está dejando de lado la **supremacía de la Constitución** contemplada en el artículo 4 de la Carta Política², a más del rol del Senado de la República como órgano facultado para el trámite, expedición y pronunciamiento sobre este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

² **ARTICULO 4o.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.



C. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 1757 DE 2015.

El artículo 38 de la mencionada Ley, en su literal b), determina lo siguiente:

“[...] b) No podrán ser objeto de consulta popular o plebiscito proyectos de articulado y las preguntas que se formulen al pueblo estarán redactadas en forma clara, de tal manera que puedan contestarse con un sí o un no; [...]”.

En virtud de lo anterior, se encuentra taxativamente prohibida la inclusión de proyectos de articulado en las consultas, en este caso se evidencia que las preguntas están intrínsecamente relacionadas en su mayoría (diez de las doce preguntas) con la reforma laboral que **actualmente** cursa ante el Senado de la República, y que se encontraba agendada en el orden del día citado para la sesión plenaria del Senado del 9 de junio de 2025, sesión suspendida por la Mesa Directiva con ocasión de los graves hechos de orden público acontecidos desde el sábado 7 de junio, tras el intento de homicidio del que fue víctima el Senador de la República y precandidato presidencial, Miguel Uribe Turbay.

Así las cosas, en sesión plenaria del Senado de la República del 11 de junio de 2025, se agendó en el orden del día la votación de la ponencia alternativa de la reforma laboral (objeto de la consulta), por lo cual, estarían colisionándose dos situaciones: i) el hecho de que la reforma objeto de consulta se encuentra en trámite legislativo y, ii) que el ejecutivo está asumiendo la función legislativa de aprobar o improbar una ley en su trámite, a más de que ha decretado una consulta cuyo objeto es la reforma en comento.

A más de lo anterior, y en contravía no solamente del mandato constitucional y procedimental, sino del propio reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), el Gobierno Nacional a través de su ministro de la política (interior), señor Armando Benedetti, ha realizado manifestaciones en donde afirma lo siguiente:

“[...] No aprobaron ninguna reforma social del Gobierno. El ciudadano que ha visto que sus derechos se han fragmentados el que se apela a la democracia participativa y es aquella la que debe acercar al Congreso. Por eso lo que hemos traído es la Ley 134 de 1994 que dice que si hay un bloqueo institucional entre el legislativo y el ejecutivo la alternativa es la consulta popular. [...]”

2. NULIDAD POR EXPEDICIÓN IRREGULAR.

El Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 es nulo por haber sido **EXPEDIDO DE FORMA IRREGULAR**, causal de nulidad que recordemos se encuentra contemplada en el inciso segundo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y que se expondrá a continuación:

Como se indicó en acápites precedentes, de acuerdo con lo reglado por el artículo 104 de la Constitución Política, el Presidente de la República puede consultar al pueblo, sin embargo, para ello deberá contar con el **CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**, situación que no ocurrió, evidenciándose así una causal de nulidad relativa a la expedición del acto administrativo en comento.

Para desarrollar el anterior argumento, se pone de presente la sentencia del 3 de agosto de 2015 proferida por esta Honorable Corporación, en donde se señala que:

“[...] es menester precisar que la expedición irregular es un vicio de nulidad de los actos que se materializa cuando se vulnera el procedimiento determinado para la formación y expedición de un acto administrativo, es decir, cuando la actuación administrativa se realiza con anomalías en el trámite de expedición de este, en otras palabras cuando se cuestiona la forma en la que se profirió el respectivo acto. [...]”

En virtud de lo anterior se tiene que, para convocar al pueblo a una consulta, el Presidente de la República debió contar con el concepto previo y favorable del Senado, organismo que recordemos certificó el día 14 de mayo de 2025 la decisión de dar un concepto **DESFAVORABLE** al desarrollo y convocatoria de la mencionada consulta. Siendo así, se incurrió en un defecto de forma al obrar en contravía del procedimiento establecido en la Ley 1757 de 2015 y la Carta Política.

3. NULIDAD POR FALSA/FALTA DE MOTIVACIÓN.

El Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 es nulo por haber sido **EXPEDIDO MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN**, causal de nulidad que recordemos se encuentra contemplada en el inciso segundo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, y que se expondrá a continuación:

Al respecto, la máxima jurisdicción contencioso - administrativa se pronunció en sentencia el 6 de febrero de 2025, aclarando la diferencia entre la falta y falsa motivación, ambas causales de nulidad de los actos administrativos:

“[...] De otro lado, es sabido que la validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra.

Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto.

Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. [...]"

Siendo así, al haber sido expedido el decreto demandado de forma irregular, específicamente al contar con un vicio de procedimiento, se tiene que si bien el Decreto presenta una motivación a manera de “considerandos”, los motivos por los cuales la ley autoriza su adopción realmente **no ocurrieron**, y en ese sentido se presenta una falta de motivación.

Lo anterior significa que cuando el acto administrativo debe estar motivado, como es el caso en concreto, los motivos **deben existir** y además **corresponder a los previstos en el ordenamiento jurídico**, aspecto que en el caso concreto no se materializó.

Ahora bien, en lo que respecta a la falsa motivación, esto plantea un escenario netamente probatorio y de confrontación relativo a lo dicho en el acto y la realidad fáctica y jurídica del mismo, con miras a comprobar su veracidad. Frente a este aspecto se tiene lo siguiente:

- El Decreto se fundamenta en el artículo 104 de la Carta Política, a pesar de que este no tiene **concepto previo favorable** del Senado de la República.
- El Decreto se fundamenta en los supuestos vicios de procedimiento en el trámite de votación de las preguntas de la Consulta Popular ante el Senado, no obstante este aspecto ya está siendo objeto de conocimiento por parte de esta Honorable Corporación bajo el radicado 11001-03-28-000-2025-00072-00, y en ese sentido, pretender tener la facultad de expedir por Decreto la consulta popular, cuando no se ha decidido sobre la legalidad del acto administrativo expedido por el Senado de la República, implica una falsa motivación en el sentido de que esta sustentación hasta la fecha **carece de veracidad**, hasta tanto no sea resuelta dicha demanda por la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- El Decreto se fundamenta en una falsa motivación y error de interpretación de literal c) del artículo 33 de la Ley 1757 de 2015, en el entendido de que dicha norma **NO** autoriza a convocar por Decreto aquello sobre lo cual el H.

Senado **no se haya pronunciado o haya desestimado con concepto previo**, o por presuntos vicios de procedimiento como se pretende hacer valer.

- Aun cuando dicha interpretación se considerase correcta, recordemos que la Constitución Política de Colombia es norma de normas, bajo el principio de supremacía de la misma y en ese entendido, el artículo 104 de la Carta Política es claro al advertir y establecer la obligación de tener un **concepto previo y favorable** del Senado, aspecto que no se puede desconocer por una norma de inferior jerarquía, aun cuando esta sea una Ley Estatutaria.

4. OTRAS CAUSALES DE NULIDAD

A guisa de conclusión, es pertinente reiterar que la actuación del ejecutivo, a más de ser contraria a la constitución y la ley, y de revestir un claro desafío a la división de poderes, desdibuja el marco de participación ciudadana y el control complejo que dichos mecanismos contemplan para garantizar, no solo asuntos de forma, sino de fondo, garantizando así la finalidad de dichos mecanismos ciudadanos y la participación de las tres ramas del poder público, así como de la organización electoral:

- La Constitución Política de Colombia en su artículo 103, establece que los mecanismos de participación ciudadana - entre ellos la consulta popular - se encuentran reglamentados por la Ley 1757 de 2015:

Artículo 8 de la Ley 1757 de 2015:

"[...] Cuando se trate de consulta popular de carácter nacional, el Presidente de la República deberá solicitar autorización al Senado de la República para proceder a su convocatoria. [...]"

- Los requisitos formales para la validez de una Consulta Popular obedecen a su:

- **Iniciativa:** Puede provenir del Presidente, ciudadanos, alcaldes, gobernadores, *i.a.*, dependiendo del nivel territorial.
- **Aprobación previa:** El Senado debe autorizar la convocatoria si es una consulta de orden nacional.
- **Control de constitucionalidad:** La Corte Constitucional debe revisar previamente la constitucionalidad de la(s) pregunta(s).

- En este caso se evidencia una nulidad por incompetencia, pues el Presidente expidió un decreto de convocatoria sin autorización del Senado:

Violación de norma superior (Artículo 121 C.P.):

"[...] Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. [...]"

Un decreto de convocatoria de consulta nacional sin autorización del Senado sería inconstitucional e ilegal, por violar las competencias señaladas expresamente por la ley y la Constitución.



- Causal de nulidad en el contencioso administrativo:

Según el artículo 137 del CPACA (Ley 1437 de 2011), un acto administrativo puede ser anulado por:

- Incompetencia del funcionario que lo expide.
- Expedición irregular.
- Violación manifiesta de la Constitución o de la ley.

- El decreto sería nulo de pleno derecho por incompetencia y por contrariar normas superiores.

- El H. Consejo de Estado ha tenido oportunidad de pronunciarse explícitamente sobre los límites del Ejecutivo para convocar consultas populares, en Sentencia del 9 de agosto de 2018 – Expediente 11001-03-24-000-2018-00114-00 (M.P. Rocío Araújo) se anuló el Decreto 1028 de 2017 mediante el cual el Presidente convocó una consulta popular sobre actividades petroleras en Cumaral (Meta) sin autorización del Congreso ni competencia territorial:

"[...] La convocatoria a consulta popular, por tratarse de un acto complejo que requiere la autorización de otra autoridad - el Congreso -, no puede ser válidamente emitida de manera unilateral por el Presidente. (...) Se incurrió en una infracción directa de la Constitución y la ley al prescindir del trámite ante el Senado. [...]"

- Este precedente deja claro que incluso en consultas de orden local, la falta de competencia vicia de nulidad el acto. Con mayor razón aplica a consultas nacionales, que exigen el aval previo y expreso del Senado.

5. IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO OBJETO DE DEMANDA

Dentro del artículo 1º del mencionado Decreto se indica que se inaplica por inconstitucional el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional, solicitada por el Presidente de la República.

Al respecto es importante traer a colación lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia de unificación SU 429 de 2023 frente a esta figura, lo siguiente:

*"[...] La excepción de inconstitucionalidad tiene fundamento en el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 4 de la Carta Política. La Corte ha sostenido que "es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no puede dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales. **Esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto, y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que estén en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política [...]**". (Negrilla fuera de texto)*



Asimismo, en la sentencia mencionada así como en reiterada jurisprudencia de dicha Alta Corte, se ha indicado que **solo existen tres (3) escenarios posibles para dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad**, a saber:

[...] (i) La norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad [...];

(ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o,

(iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental". En otras palabras, "puede ocurrir también que se esté en presencia de una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales [...]."

En consecuencia, la figura mencionada **NO PUEDE SER APLICADA** por los siguientes motivos:

- De la regla (i) se tiene que el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular, **no es contrario a los cánones superiores** en este caso a lo establecido en el artículo 104 de la Carta Política, teniendo en cuenta que precisamente el mencionado artículo indica que la procedencia de una consulta popular únicamente se da en el marco de un concepto previo favorable del Senado de la República.

Ello implica que para el caso concreto, ante el concepto **desfavorable** no se puede realizar la consulta popular, sin que ello implique que se esté yendo en contravía de la mencionada disposición constitucional.

Asimismo, el mencionado artículo 104 de la Constitución Política ya ha sido objeto de pronunciamiento sobre su constitucionalidad en la Sentencia C-180 de 1994, motivo por el cual el supuesto contemplado en la regla (i) para dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad **NO SE CUMPLE**.

- De la regla (ii) se tiene que el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular no reproduce en **ninguna medida** otra norma o acto que haya sido objeto de declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o incluso de nulidad por parte del Consejo de Estado, siendo así el supuesto contemplado en la regla (ii) para dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad **NO SE CUMPLE**.

- De la regla (iii) se tiene que el acto mediante el cual el Senado de la República, en sesión del 14 de mayo de 2025, decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular, **no se evidencia** que se esté en presencia de una norma que está conforme a la Carta Política **y para el caso en concreto se vulneren disposiciones constitucionales**.



Lo anterior en el entendido de que en primera medida el acto del Senado de la República **no es una norma** por lo tanto de entrada, la **excepción de inconstitucionalidad** se vuelve **totalmente inviable**.

En segunda medida porque desde la Carta Política se determina de forma **fehaciente** el requisito de tener un concepto **previo favorable** para realizar una consulta, siendo así, ello no implica que sea una **imposición para el Senado de la República** dar siempre que se presente este mecanismo de participación ciudadana un concepto favorable.

Al tener la posibilidad el Senado de la República de dar concepto favorable y desfavorable se está **únicamente** dando aplicación a las disposiciones constitucionales contempladas en el artículo 104 de la Carta Política, aspecto que fue desarrollado en consonancia con lo mencionado en los artículos 31 literal b), 32 y 33 de la Ley 1757 de 2015.

Adicional a lo antes mencionado, para dar aplicación a la figura de excepción de inconstitucionalidad se debe demostrar lo siguiente:

- Que la situación reglamentada en el Decreto que convoca a la consulta popular recae sobre un caso en concreto y con efecto inter partes, aspecto que para el caso concreto **NO APLICA**, valga precisar que esto es una consulta **NACIONAL** y sus efectos, así como lo decidido en el Senado de la República, recae sobre todo el territorio nacional.

- La finalidad de esta figura es aplica en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, las disposiciones constitucionales, siendo así, se evidencia la **inexistencia** de una incompatibilidad teniendo en cuenta que no solo no se está hablando de una norma jurídica ni de una ley, sino un acto de sesión realizado por el Senado de la República, en el marco precisamente del cumplimiento de sus funciones constitucionales, específicamente lo contemplado en el artículo 104 de la Carta Política.

- Se alega esta figura jurídica sin hacer siquiera mención del supuesto derecho fundamental que se ve en riesgo, ni de la norma o ley de inferior jerarquía que va supuestamente en contravía de forma clara y evidente a lo establecido en la Constitución Política, aspecto que pone en evidencia la falta de técnica y argumentación jurídica para aplicar la excepción de inconstitucionalidad como forma de justificar la convocatoria a la consulta popular.

IV. PRETENSIONES

En atención a las consideraciones antes expuestas, se solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan:

1. Declarar la **NULIDAD** del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025.
2. Declarar la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** como **MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA** del Decreto 0639 del 11 de junio de 2025.

V. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA

En el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, se indica que la nulidad por inconstitucionalidad se podrá solicitar **en cualquier tiempo**. El anterior aspecto va en consonancia con lo reglado por el literal a) del numeral 1 del artículo 164³ de la misma normativa y en ese sentido se da cumplimiento de este requisito para la presente demanda.

VI. COMPETENCIA

De acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, conocerán en única instancia de los procesos de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional los Consejeros del Honorable Consejo de Estado.

VII. PRUEBAS

1. Copia del acto acusado.
2. Constancia de publicación en el Diario Oficial que se allegará al momento de su publicación y/o que podrá ser consultado en el link <https://www.imprensa.gov.co/diario-oficial>.
3. Certificado con fecha del 14 de mayo de 2025, emitido por el Secretario General del Senado de la República respecto a la consulta popular de carácter nacional presentada el 1 de mayo de 2025 por parte del Presidente de la República.
4. Auto con fecha del 28 de mayo de 2025, que admite la demanda de nulidad contra el acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional.

VIII. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA – SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

En virtud de lo dispuesto por los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011 en relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se señala que esta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso.

Asimismo, el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 determina las medidas cautelares de urgencia de la siguiente manera:

“[...] **ARTÍCULO 234. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA.** Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su

³ **ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.** La demanda deberá ser presentada: 1. En cualquier tiempo, cuando: (...) a) Se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 de este Código;



adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta. [...]”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 231 de la misma normatividad determina que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda, cuando tal violación surja con el análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas.

En el presente asunto, para la solicitud de suspensión del mencionado Decreto de forma urgente no solo se deben tener en cuenta los argumentos ya esgrimidos, sino que además, la fecha fijada para la consulta sería el 7 de agosto de 2025 (día festivo), lo que impediría agotar el trámite previsto en el artículo 233 del precipitado estatuto⁴, o en todo caso haría nugatorios los efectos de la medida solicitada.

Asimismo, y atendiendo a que el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 versa sobre la Consulta Popular que fue objeto de votación en el Senado de la República el día 14 de mayo de 2025, se pone de presente que ya obra ante esa Corporación un proceso de **NULIDAD SIMPLE** bajo el radicado 11001-03-28-000-2025-00072-00 en el cual precisamente se **ADMITE** la demanda contra el acto mediante el cual dicha Cámara decidió **dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional**.

Ello quiere decir que, hasta tanto no se resuelva dicha demanda, no se puede pretender que el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 produzca efectos jurídicos, por lo que la solicitud de suspensión provisional no solo es procedente sino necesaria, hasta tanto no se resuelva lo pertinente en el

⁴ **ARTÍCULO 233. PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** La medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso.

El Juez o Magistrado Ponente al admitir la demanda, en auto separado, ordenará correr traslado de la solicitud de medida cautelar para que el demandado se pronuncie sobre ella en escrito separado dentro del término de cinco (5) días, plazo que correrá en forma independiente al de la contestación de la demanda.

Esta decisión, que se notificará simultáneamente con el auto admisorio de la demanda, no será objeto de recursos. De la solicitud presentada en el curso del proceso, se dará traslado a la otra parte al día siguiente de su recepción en la forma establecida en el artículo 108 del Código de Procedimiento Civil.

El auto que decida las medidas cautelares deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispone el demandado para pronunciarse sobre ella. En este mismo auto el Juez o Magistrado Ponente deberá fijar la caución. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada.

Con todo, si la medida cautelar se solicita en audiencia se correrá traslado durante la misma a la otra parte para que se pronuncie sobre ella y una vez evaluada por el Juez o Magistrado Ponente podrá ser decretada en la misma audiencia.



mencionado proceso.

Para ello se debe precisar que la decisión adoptada por el Senado de la República de **no emitir concepto favorable** frente a la solicitud de convocar a una consulta popular **constituye un acto definitivo de contenido electoral**, en tanto decide sobre la prerrogativa de hacer uso de un mecanismo de participación ciudadana.

Siendo así, lo decidido el 14 de mayo de 2025 por el Senado de la República constituye un acto definitivo, que a la fecha de presentación de la presente demanda está siendo objeto de revisión por esa Jurisdicción, a efectos de decidir sobre la nulidad del mismo, escenario que genera una situación particular con efectos jurídicos al **no haber sido suspendido**, y que en todo caso únicamente plantearía las siguientes opciones:

1. Si el acta o certificación de consolidación de resultados de la consulta popular proferida por el Senado de la República, como acto administrativo es **suspendida** en el marco del proceso ya referenciado, esta no produciría efectos jurídicos y por tanto **NO SE HABRÍA CUMPLIDO CON EL REQUISITO PREVIO** de concepto favorable del Senado de la República.

2. Si el acta o certificación de consolidación de resultados de la consulta popular proferida por el Senado de la República **no es suspendida** en el marco del proceso ya referenciado, se tiene que dicha acta determinó un **concepto desfavorable**, por lo tanto el Decreto 0639 del 11 de junio de 2025 tampoco estaría llamado a producir efectos jurídicos en el entendido de que este no cumple con los requisitos constitucionales y de procedimiento establecidos, tanto en la Constitución Política, así como como en la Ley 1757 de 2015.

Así las cosas, la medida cautelar de urgencia concerniente a la suspensión provisional del mencionado Decreto tiene una argumentación especial, en el sentido de que, conforme a lo anteriormente expuesto, se determinan las verdaderas razones que sustentan la intervención inmediata de esta Alta Corporación, sin tener que esperar a agotar el trámite ordinario para las medidas cautelares, lo cual implica, entre otras cosas, correr traslado de la solicitud a los demás sujetos procesales.

En el caso en concreto, como se pudo evidenciar la razón no solo se limita a que los efectos de una posible sentencia en el proceso de la referencia en el evento de ser favorable serían inanes, sino que se vislumbra la inminencia y gravedad de materializar una convocatoria a realizar una Consulta Popular que no cumplió con los requisitos formales establecidos por la Carta Política.

Por último, y a efectos de evitar una posible inadmisión, se pone de presente que de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 162 de



la Ley 1437 de 2011⁵, cuando se solicitan **medidas cautelares** como es el caso en concreto, no se debe acreditar el envío de la demanda y sus anexos a la parte demandada.

IX. ANEXOS

Los referenciados en el acápite de pruebas.

X. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Carrera 13 No. 82 - 91 Pisos 3,4, 5 y 6, Edificio Lawyers Center de la ciudad de Bogotá D.C., y en los correos electrónicos abdelaespriella@delaespriellalawyers.com, directorgeneral@delaespriellalawyers.com y claracastro@delaespriellalawyers.com

Del Honorable Consejo de Estado, con distinción y respeto.

Atentamente,

ABELARDO DE LA ESPRIELLA

C.C. [REDACTED]

T.P. [REDACTED] del C. S. de la J.

⁵ **ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA.** Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: 8. <Numeral adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación se inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos.

En caso de que el demandante haya remitido copia de la demanda con todos sus anexos al demandado, al admitirse la demanda, la notificación personal se limitará al envío del auto admisorio al demandado.