Barranquilla D.E.I.P., junio de 2025.

Honorables Representantes
COMISIÓN LEGAL DE INVESTIGACIÓN Y ACUSACIONES.
CÁMARA DE REPRESENTANES – CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
E. S. D.

ASUNTO: DENUNCIA.
DELITO: PREVARICATO POR ACCIÓN.
DENUNCIANTE: ABELARDO DE LA ESPRIELLA.
DENUNCIADO: GUSTAVO PETRO URREGO.

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número [redacted] y Tarjeta Profesional número [redacted] del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad ciudadano colombiano; en cumplimiento del deber de denunciar previsto en el artículo 67 de la Ley 906 de 2004[1], **INTERPONGO** denuncia penal contra del Presidente de la República, **GUSTAVO PETRO URREGO**, por el presunto delito de **PREVARICATO POR ACCIÓN;** en virtud de los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos:

I. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

1. El 1 de mayo de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, con la firma de todos los ministros, solicitó al Senado de la República emitir concepto favorable para llevar a cabo una consulta popular nacional. Dicha solicitud fue publicada en la Gaceta del Congreso del 2 de mayo de 2025. El 14 de mayo de 2025, el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable[2].

2. El 29 de mayo 2025, el Presidente del Congreso, Senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó formalmente al Presidente de la República sobre el

---

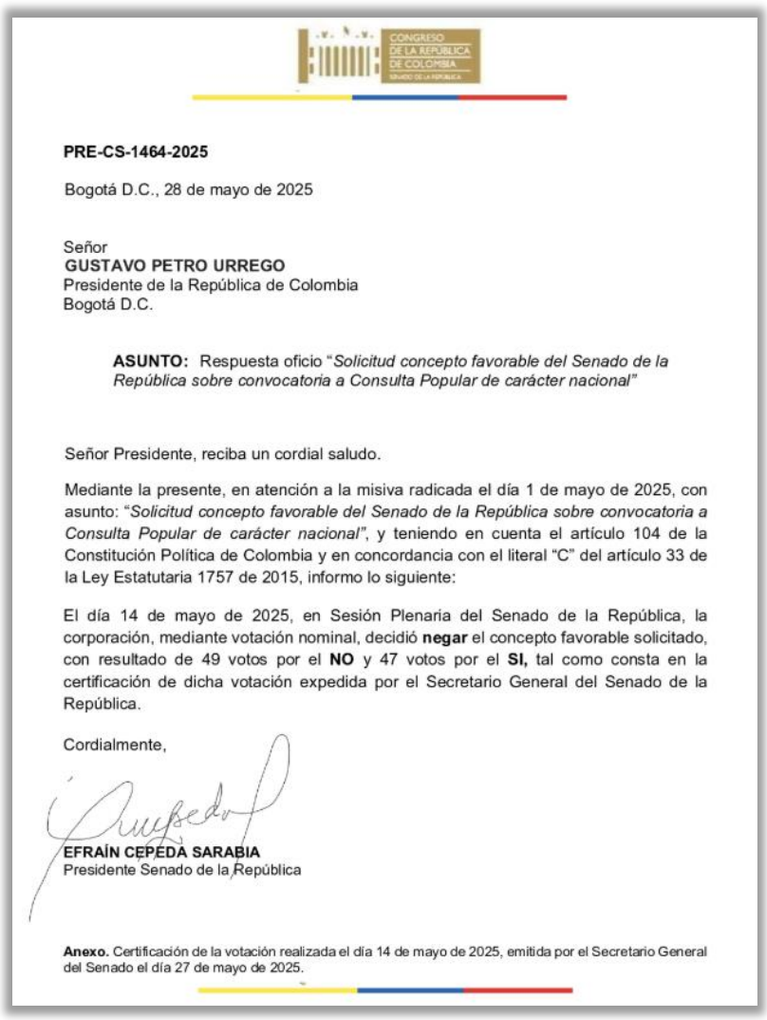
[1]Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: "***La denuncia es un acto debido en cuanto involucra el ejercicio de un deber jurídico (Art. 95.7 CP) del cual es titular la persona o el servidor público que tuviere conocimiento de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio. El acto de denuncia tiene carácter informativo en cuanto se limita a poner en conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa,*** *con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante. A diferencia de la querella, la denuncia no es desistible, ni comporta la posibilidad de retractación en razón a la naturaleza pública de los intereses jurídicos que se encuentran comprometidos, lo que excluye la disponibilidad sobre los mismos por parte del denunciante."* Corte Constitucional. Sentencia C-1177 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

[2]https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6430-senado-revivio-proyecto-de-reforma-laboral-y-nego-concepto-favorable-a-consulta-popular: *"En esta votación,* ***49 senadores se inclinaron por el no*** *y 47 lo hicieron por el sí****, resultado que negó el concepto favorable que requería el Gobierno Nacional para la realización de esta votación****, la cual, según la Registraduría Nacional, habría costado alrededor de 700.000 millones de pesos".*

trámite y la negación de la propuesta gubernamental de una consulta popular para algunos temas laborales.

En la misiva, el Presidente del Congreso señaló textualmente que *"el día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió negar el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el NO y 47 votos por el SI, tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República".*

Esto significa que, de acuerdo a la Mesa Directiva del Senado, la solicitud de concepto favorable para realizar el mecanismo de participación ciudadana se tramitó correctamente y **FUE NEGADO POR LA MAYORÍA DE LA CORPORACIÓN.** El siguiente es el texto enviado por el Doctor Efraín Cepeda, al presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** [3]:



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PRE-CS-1464-2025

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2025

Señor
GUSTAVO PETRO URREGO
Presidente de la República de Colombia
Bogotá D.C.

ASUNTO: Respuesta oficio "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*"

Señor Presidente, reciba un cordial saludo.

Mediante la presente, en atención a la misiva radicada el día 1 de mayo de 2025, con asunto: "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*", y teniendo en cuenta el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con el literal "C" del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, informo lo siguiente:

El día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió **negar** el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI,** tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente Senado de la República

Anexo. Certificación de la votación realizada el día 14 de mayo de 2025, emitida por el Secretario General del Senado el día 27 de mayo de 2025.

[3] https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6487-senado-informo-oficialmente-al-presidente-petro-negacion-de-consulta-popular

3. El 7 de junio de 2025, el Presidente de la República, **GUSTAVO PETRO URREGO**, publicó a través de su usuario verificado ***@petrogustavo***[4] en la red social **X**, el siguiente trino[5]:

4. El 11 de junio de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, al igual que **ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA** (**MINISTRO DEL INTERIOR), ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPY (MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES ENCARGADA)**[6]**, GERMÁN ÁVILA PLAZAS (MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO (MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO ENCARGADO)**[7]**, PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ (MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL), MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS (MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL), GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ (MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL), ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ (MINISTRO DE TRABAJO), JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ (MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA ENCARGADO)**[8]**, DIANA MARCELA MORALES ROJAS (MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO), JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN (MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL), CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA (MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ENCARGADO)**[9]**, HELGA MARÍA RIVAS**

---

[4] https://x.com/petrogustavo
[5] https://x.com/petrogustavo/status/1931427981785731537
[6] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Relaciones Exteriores es **LAURA CAMILA SARABIA TORRES.**
[7] El actual ministro de Justicia y del Derecho es **EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.**
[8] Según la página web de la presidencia de la república, el actual ministro de Minas y Energía es **EDWIN PALMA EGEA**.
[9] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible es **LENA YANINA ESTRADA AÑOKAZI**.

ARDILA (MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO), JULIÁN MOLINA GÓMEZ (MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES), MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA (MINISTRA DE TRANSPORTE), YANAI KADAMANI FONRODONA (MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES), PATRICIA DUQUE CRUZ (MINISTRA DEL DEPORTE), ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE (MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN), Y CARLOS ALFONSO ROSER (MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD); suscribieron el **DECRETO 0639 DE 2025** *"Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. COMPETENCIA.

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 178, lo siguiente:

"ARTICULO 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:
(…)
3. ***Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República*** *o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación."*

2. El artículo 413 de la Ley 599 de 2000, tipifica el prevaricato por acción de la siguiente manera: "*El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses."*

La pena prevista en la presente norma fue aumentada por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 en la tercera parte respecto del mínimo y en la mitad respecto del máximo, respetando, en todo caso, el máximo de la pena privativa de la libertad. Tal incremento empezó a regir a partir del 1° de enero de 2005.

A. TIPO OBJETIVO DEL DELITO DE PREVARICATO POR ACCIÓN.

Sobre la naturaleza del delito de **PREVARICATO**, ha sido concordante la doctrina en señalarlo como un comportamiento que se puede categorizar como un delito de los que se identifican como: **delitos de infracción de deber o delitos de funcionarios.** Citando textualmente a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia:

"Los delitos de funcionarios son delitos de infracción de deber…la calificación como delitos de infracción de deber une a todos los delitos de funcionarios, ya que, como se infiere sin más de la teoría de la infracción de deber, si bien no todos los delitos de infracción de deber son delitos de funcionarios, todos los delitos de funcionarios lo son de infracción de deber, como, por otra parte, reconoce la doctrina mayoritaria en Alemania.

"Esta tesis ya ha encontrado apoyos entre la doctrina científica más moderna en España y Colombia. Así, para el primero de estos países, BACIGALUPO señala que "los tipos penales de los delitos de funcionarios deben alcanzar comportamientos que, en primer lugar, importen un ejercicio contrario al deber de la función pública, pero además importen una lesión de la confianza pública en el ejercicio del poder administrativo o judicial de acuerdo con los principios del Estado de derecho", clasificando, por tanto, a estos delitos como de infracción de deber. Por ello, el bien jurídico dañado con tales comportamientos residiría en la confianza de todos los ciudadanos en el ejercicio de la función administrativa o judicial, según los principios constitucionales…"
(…)
"Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, en su reciente y conocida sentencia del 13 de noviembre de 2001, recoge también esta moderna doctrina de forma muy convincente y señala. "Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas de la sociedad", aclarando que "se trata de deberes positivos, porque, al contrario que los deberes negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos peligros"; y afirma correctamente –en relación con el quebranto de los deberes del Estado como delitos de infracción de deber…" [10]

En lo que respecta al proceso de adecuación típica para este delito, ha puntualizado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

"Para verificar la tipicidad de la conducta y su trascendencia jurídico social, el funcionario judicial ha de comparar el contenido de la providencia con la norma que regula el caso, atendiendo para el efecto las pruebas que militan en el proceso y en general las circunstancias que rodeaban al procesado al momento de decidir, con el fin de determinar si es manifiestamente contraria a la ley, si estaba en condiciones reales de cumplir el mandato legal, si conocía la ilegalidad de su proceder, y, siendo así, si ejecutó libremente la conducta prohibida"
(…)
"Es al funcionario judicial a quien incumbe verificar si el procesado para decidir se separó del mandato legal aplicable al caso, si se opuso rebeldemente al querer del legislador, o si decidió sin fundamento legal, que fue lo sucedido en este evento en donde el acusado apartándose del ordenamiento procesal penal omitió valorar en conjunto los medios de prueba frente a las reglas de la sana crítica…es decir, decidió marginarse de la ley anteponiendo su voluntad y capricho al querer del legislador"[11]

3. En consecuencia, el delito de **PREVARICATO POR ACCIÓN** contiene los siguientes elementos estructurales:

---

[10]Esta temática es abordada, en la obra Libro Homenaje al profesor **Günter Jakobs**: (**EL FUNCIONALISMO EN DERECHO PENAL**/Delitos contra la administración pública en el Código Penal Colombiano. Parte Segunda: Delitos de Funcionarios. I- Bien Jurídico protegido/Javier Sánchez-Vera Gómez-Trelles/**Universidad Externado de Colombia/Centro de Investigación en filosofía y Derecho. 1ª edición febrero de 2003; página 471**.

[11]Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Sentencia del 19 de mayo de 2004. Magistrado Ponente: Edgar Lombana Trujillo.

-El sujeto activo **calificado[12].**

-El verbo rector **proferir.**

-Los ingredientes normativos del tipo:

-Resolución, dictamen o concepto y, adicionalmente, subyace el adverbio **manifiestamente** contrario a la ley[13].

En el caso concreto, es evidente que se adecúan suficientemente cada uno de los hechos acaecidos al supuesto de hecho en comento. Así:

-En primer lugar, el sujeto activo es calificado, **puesto que se trata de un funcionario público de elección popular[14].**

-En segundo lugar, el servidor público debe proferir[15] **una decisión** u opinión[16] que, revista la forma de resolución, dictamen o concepto, eso es, que se enmarque en una decisión de tipo judicial o se trate de un acto administrativo.

Es indudable que el denunciado suscribió y profirió el **DECRETO 0639** del 11 de junio de 2025, Acto Administrativo *"Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".*

-En tercer lugar, en este asunto se acredita que dicha resolución es **manifiestamente contraria a la ley**. Este ingrediente normativo, de especial importancia, significa que la decisión tomada "*… debe reflejar su oposición al mandato jurídico en forma clara y abierta, revelándose objetivamente que es producto* ***del simple capricho, de la mera arbitrariedad, como cuando se advierte por la carencia de sustento fáctico y jurídico****, el desconocimiento burdo y mal intencionado del marco normativo"*[17].

Ahora bien, en orden a determinar si la **resolución, dictamen o concepto**

---

[12]El sujeto activo debe ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional para emitir la decisión, dictamen o resolución. Sobre esta condición, ha manifestado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia: *"En lo atinente al delito de prevaricato por acción, es claro que dicha conducta exige una especial cualificación del sujeto activo, al tenor del artículo 149 del Decreto 100 de 1980…(hoy art. 413 de la Ley 599 de 2000), a saber: que se trata de servidor público y que dentro de su órbita de competencia cuente con la capacidad funcional para dictar resoluciones o proferir dictámenes"*[12].

[13]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 21 de febrero de 2018. Radicado N° 51142.

[14] LEY 909 DE 2004, artículo 1.

[15]El significado del vocablo opinión. Según el Diccionario de la Real Academia, es *"1. tr. Pronunciar, decir, articular palabras o sonidos. 2. tr. desus. Ofrecer, prometer, proponer. Era u. t. c. prnl".* CFR. https://dle.rae.es/?id=UHtABuo

[16]Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 6 de abril de 2005. Radicado No.19761.

[17]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 13 de agosto de 2003. Radicado N°19303.

es manifiestamente contraria a la ley, es menester adelantar un juicio de tipo valorativo[18].

DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA DE CASACIÓN PENAL[19], A EFECTOS DE ACREDITAR ESE JUICIO VALORATIVO EN CONCRETO, RESULTA IMPERIOSO:

-ESTABLECER CUÁLES FUERON LAS NORMAS TRASGREDIDAS.

-VERIFICAR CUÁL FUE LA INTERPRETACIÓN, ASÍ COMO LAS CIRCUNSTANCIAS BAJO LAS CUALES APLICÓ O DEJÓ DE APLICAR UNAS NORMAS EN PARTICULAR.

-REALIZAR UN JUICIO ORIENTADO A ESTABLECER SI ESA INTERPRETACIÓN Y/O APLICACIÓN PUEDE CONSIDERARSE COMO MANIFIESTAMENTE CONTRARIA A LA LEY, ESTO ES, SI OBEDECE A UN ACTO DE ARBITRARIEDAD;

A continuación, se analizan, cada uno de estos requisitos:

A. NORMAS TRASGREDIDAS.

Fueron las siguientes:

-El **DENUNCIADO,** al ser **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, tiene el deber de **CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS ESTABLECIDOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA** pero no fue así, ya que decidió abiertamente apartarse de lo preceptuado en los **ARTÍCULOS 31, 32 Y 33** de la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015[20]**, la cual establece que:

*"**ARTÍCULO 31. Requisitos especiales previos al trámite.** Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. (…)*

*b). **Para la Consulta popular nacional.** 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 una decisión de trascendencia nacional**. Los ciudadanos podrán convocar una consulta popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; (…)*

---

[18]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 3 de enero de 2019. Radicado N° 50419.
[19]Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 23 de enero de 2019. Radicado N° 50419.
[20] **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015** *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".*

ARTÍCULO 32. Conceptos previos. ***Para convocar y llevar a cabo*** *un plebiscito o* ***una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.***

En el término de un mes*, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el Artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente,* ***deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria*** *a plebiscito o a Consulta Popular Nacional. (…)*

ARTÍCULO 33. DECRETO DE CONVOCATORIA. ***Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento*** *de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato;* ***del Concepto de la corporación pública de elección popular para*** *el plebiscito y* ***la consulta popular, el Presidente de la República****, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda,* ***fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente*** *y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución. (…)".*

En ese orden de ideas, la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015** *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, dispone que 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 una decisión de trascendencia nacional. Para la emisión del mencionado concepto, se le da al Senado el término de un mes.

Adicional a ello, el artículo 33 de la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015**, es clara en determinar que, para proferir el decreto de convocatoria de consulta popular nacional, el Presidente de la República cuenta con un término de 8 días posteriores al **concepto favorable del Senado de la República**. No obstante, **si el concepto es desfavorable, el Presidente no cuenta con la competencia legal para hacer la referida convocatoria a la consulta**.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la realización de una consulta popular está circunscrita a límites competenciales. (Sentencias SU095 de 2018, C-053 de 2019 y SU411 de 2020).

En el nivel nacional, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado. En tal sentido, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia SU411 de 2020, que "*la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja*". Por el contrario, la consulta es una indagación de la opinión ciudadana acerca preguntas de carácter general que realiza, en este caso, el gobierno nacional, para que las mismas sean respondidas por la ciudadanía con un "si" o un "no".

Siguiendo la referida doctrina constitucional, "*Vía consulta popular nacional no es posible reformar la Constitución puesto que ello erosionaría la supremacía de la Carta*". **Tampoco puede someterse a consulta popular, preguntas que planteen situaciones que deben ser resueltas por el Congreso de la República**, que, de acuerdo al artículo 150 Superior tiene la atribución de hacer y reformar las leyes. Máxime, si se tratan de leyes estatutarias u orgánicas.

Es absoluta la claridad de las normas de las cuales se apartó el denunciado, de la cual es completamente consciente, pretextando la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, a folio 22 del **DECRETO 0369 DE 2025**, en los siguientes términos:

"En este caso, acudir a la excepción de inconstitucionalidad es urgente y necesario para conjurar un daño a la democracia y a los mecanismos de participación democrática. Impedir la convocatoria a una consulta popular con la utilización de mecanismos que evaden el debate y la decisión libre del Senado, pone en riesgo la democracia participativa, bloquea ilegítimamente el pronunciamiento directo del pueblo y terminará por alterar las finalidades mismas del Estado constitucional. Si se prolonga en el tiempo esta circunstancia y se cercena la participación popular a través de mecanismos espurios, la consecuencia se reflejará y consolidará en una erosión de la institucionalidad y la pérdida de confianza del pueblo en sus instituciones."

Argumentación a todas luces insuficiente que, en tal medida, demuestra el carácter ostensiblemente contrario a derecho del **DECRETO 0369 DE 2025**, firmado por el denunciado. Esto, atendiendo a la doctrina jurisprudencial de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a la cual:

"(…) la Sala no puede prohijar las tesis de consuno expuestas por el Fiscal solicitante y la defensa, que sin ningún elemento de sustento buscan explicar la razón por la cual dicha excepción de inconstitucionalidad operó de manera tácita, como si de verdad un argumento de tanto peso, que tiene como efecto sustancial el desconocimiento o apartamiento de lo que consagra la ley, efectivamente pueda exponerse de manera velada o dejarse al amparo de lo que puedan entender las partes.

No pretende la Sala establecer reglas de conducta judicial, ni mucho menos, obligar determinadas actuaciones, ***pero inobjetable se observa que en ningún caso es posible atender al apartamiento directo y consciente de la ley, si en virtud de ello no se exponen de manera amplia y profunda las razones que obligan a ello.***

Es esta una exigencia no solo elemental sino obligada*, de cara a la actividad judicial* ***y el necesario apego a la ley que del juez se demanda.***

(…)

*Esto es, **si existe una norma cuyo tenor expreso no llama a confusión ni ha sido objeto de controversia en su aplicación**, al punto que la generalidad de los jueces la hacen valer sin dificultades, los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, demandan del funcionario judicial que decida apartarse de la norma o darle una interpretación ajena a su texto, **concreta y profunda motivación que permita conocer las razones en las que se soporta tan diametral oposición a lo pacífico.***

Si el funcionario judicial obvia esta que se entiende obligación ineludible, de ninguna manera es factible, como lo intenta el Fiscal, acudir a especulaciones para cubrir el vacío motivacional."[21]

-De otro lado, a folio 7 del referido decreto, se lee:

"IV. DECISIÓN DEL SENADO Y SU MANIFIESTA INCONSTITUCIONALIDAD.

En sesión realizada el 14 de mayo de 2025, con un resultado de 47 votos por el SI y 49 votos por el NO, el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional.

Sin embargo, el Senado de la República adoptó su decisión mediante un procedimiento que infringió abiertamente, no solo las reglas previstas e la Ley 5ª de 1992-norma orgánica, parte del bloque y parámetro de control de constitucional-, sino también los valores, principios y reglas que emanan directamente de la Constitución Política. Es una determinación muy grave que, rodeada de irregularidades sustantivas del proceso parlamentario, pretende impedir el pronunciamiento de la ciudadanía sobre un asunto de interés nacional".

-En ese orden de ideas, la motivación del decreto es la supuesta existencia de irregularidades en el trámite de la votación que realizó el Senado de la República. Al respecto, las formas institucionales son claras y manifiestas. Solamente las autoridades judiciales, en este caso las pertinentes serían la Corte Constitucional[22] y la Jurisdicción Contencioso Administrativa[23], pueden declarar la existencia de irregularidades y la consecuente nulidad o inexequibilidad de los actos (de naturaleza legal o administrativa) expedidos por el Senado de la República. **POR LO TANTO, TAMBIÉN FUERON TRASGREDIDOS LOS ARTÍCULOS 237 Y 241 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y, LOS ARTÍCULOS 111, 125, 135 Y 149 DE LA LEY 1437 DE 2011.**

En consecuencia, jurídicamente, el concepto desfavorable del Senado de la República, existe y es vinculante mientras los jueces no dispongan lo

---

[21] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, AP1880-2018, Radicado N° 52169, M. P. **PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR.**
[22] Constitución Política de 1991. Artículo 241.
[23] Artículo 237 de la Constitución Política de 1991 y, artículos 111, 125, 135 y 149 de la Ley 1437 de 2011.

contrario. Es una garantía democrática que preserva la institucionalidad en los Estados de derecho, que no sean autoridades políticas, sino, en cambio, jueces independientes y autónomos, los que analicen las eventuales irregularidades en los trámites institucionales y dispongan las respectivas consecuencias, según los mandatos legales.

De otro lado, en el referido decreto se indica que una de las *"violaciones al reglamento y a la Constitución"* consistió en que la *"omisión en el trámite de la apelación presentada contra el cierre de la votación",* refiriéndose concretamente a que *"El Presidente del Senado se negó a dar trámite inmediato a la apelación presentada por la Senadora MARÍA JOSÉ PIZARRO contra la decisión de cerrar votación".*

Lo precedente, no obstante que, en realidad, el presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA** dio cumplimiento al fallo proferido el 6 de junio del presente año por la Juez Sexta Civil, en el que le ordenó, en el término de 48 horas, resolver la apelación presentada por la congresista del Pacto Histórico **MARÍA JOSÉ PIZARRO**, relacionada con la votación de la consulta popular en la que se hundió a la consulta popular por 47 votos a favor y 49 en contra. En ese sentido, el referido Senador precisó a ese despacho que, en realidad, lo ordenado en el fallo tutela, ya había sido cumplido el 21 de mayo del presente año, es decir, **previamente al proferimiento del mismo**.

Así lo informó el referido Senador a ese despacho en documento remitido el 6 de junio del presente año, detallando tres aspectos en los que responde a la tutela y en los que deja presente que previamente hubo una respuesta a la apelación de la congresista. Así:

-"*Teniendo en cuenta la consideración realizada por la Honorable Jueza:* ***"para este despacho se ha superado el hecho que motivó la demanda de tutela,*** *dado que las resultas del recurso no fueron objeto de tutela ni es en esta sede judicial en la que se pueda resolver sobre la pertinencia de la resolutiva del recurso".*

-*"Informo que la apelación interpuesta por la Senadora María José Pizarro el día 14 de mayo fue respondida mediante oficio con fecha de envío del 21 de mayo de 2025 tal como lo muestra el anexo primero del presente líbelo de cumplimiento.*

-"*De la misma manera, informo que* ***se considera hecho superado el haber dado respuesta a la apelación de la Senadora María José Pizarro,*** *antes de haber sido notificados del presente fallo".*

De manera que, ante la existencia de un ***"HECHO SUPERADO"***, es infundado que se motive el referido decreto argumentando la referida "*omisión en el trámite de la apelación"*

Así también, en el referido decreto se indicó que otra de las *"violaciones al reglamento y a la Constitución"* consistió en que hubo *"alteración del voto"*. **No obstante, el referido fallo de tutela en modo alguno se pronunció en tal sentido.**

A pesar de ello, el 6 de junio de 2025, el denunciado afirmó en un evento público de ceremonia de ascenso de 109 oficiales de la Armada Nacional y luego en su red social de **X** de la Presidencia de la República[24], lo siguiente[25]:

EN VIRTUD DE LO EXPUESTO, EL COMPORTAMIENTO DEL DENUNCIADO ES SUSCEPTIBLE DE ENCUADRASE EN LA DESCRIPCIÓN TÍPICA DEL DELITO DE PREVARICATO, COMO QUIERA QUE OBEDECIÓ A UN ACTO DE ARBITRARIEDAD.

4. EL TIPO SUBJETIVO DEL DELITO DE PREVARICATO POR ACCIÓN.

Desde el punto de vista subjetivo y al ser un tipo de estructura eminentemente dolosa, se requiere, entonces, ese conocimiento y voluntad por parte del servidor público de proferir resolución, dictamen o concepto

[24] https://x.com/infopresidencia
[25] https://x.com/infopresidencia/status/1931163515483537599

manifiestamente contrario a la ley. Al respecto la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado:

"El actuar doloso requiere entendimiento de la manifiesta ilegalidad de la resolución proferida, conciencia de que con tal proveído se vulnera sin derecho el bien jurídico de la recta y equilibrada definición del conflicto que estaba sometido al conocimiento del servidor público, quien podía y debía dictar un pronunciamiento ceñido a la ley y a la justicia.

"…La ley no exige para que se configure la responsabilidad en el tipo penal consagrado por el artículo 149 del Código Penal, que se pruebe que un móvil específico se perseguía con el proveído manifiestamente contrario a la ley; basta, como acaba de decirse, que se haya proferido con conocimiento de su ilicitud. Puede ocurrir que esa finalidad se establezca y pase a ser elemento útil para comprobar la existencia del dolo, sin que con ello quiera significarse que cuando no se acredite, como frecuentemente ocurre, haya de concluirse que no hubo dolo en la actuación"[26].

Ahora bien, cuando se trata de analizar la complejidad subyacente a la actividad interpretativa, que corresponde ejercer a los funcionarios judiciales, sostuvo la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia:

"…Una cosa es la interpretación de la ley, función dialéctica del juez, sometida a las modificaciones y alteraciones producto de las cambiantes necesidades sociales y doctrinales, donde es admisible y hasta comprensible, dada la complejidad de la labor, que el juez se equivoque, y otra muy distinta el ***desconocimiento patente y ostensible del ordenamiento jurídico, causado por la actitud caprichosa del funcionario que constituye prevaricato…****"*[27]

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a la hora de acreditar el tipo subjetivo del prevaricato, que como se sabe se estructura a partir del dolo, éste se puede inferir, entre otras circunstancias, "*a partir de la mayor o menor dificultad interpretativa de la ley inaplicada o tergiversada, así como de la mayor o menor divergencia de criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre su sentido o alcance*"[28].

EN ESTE CASO PARTICULAR, SE TRATA, A NO DUDARLO, DE UN TEMA PACÍFICO, CUYA COMPRENSIÓN Y CONCRECIÓN, NO APAREJA NINGÚN PROBLEMA DE TIPO HERMENÉUTICO. DE MANERA QUE ES OSTENSIBLE EL "*DOLO PREVARICADOR* QUE "*SE CONFIGURA CON LA*

---

[26] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de mayo de 1997. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.
[27] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de marzo 11 de 2003. Magistrado Ponente: Fernando Arboleda Ripoll.
[28] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 17 de junio de 2009. Radicado N° 30748.

***CONCIENCIA Y EL QUERER PROCEDER EN CONTRA DE LA LEY, SIN MÁS ADITAMENTOS*"[29].**

En el caso concreto, el elemento volitivo del dolo se evidencia, además, en la medida en que, de manera previa a la expedición del decreto, el Presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** había anunciado que Ministro que no lo firmara, ***"se iba".***

De manera entonces que al suscribir el referido decreto prevaleció su capricho de que a toda costa sea aprobada la reforma laboral, frente a la legalidad groseramente desconocida con el citado decreto.

Tan cierto es esto, que el denunciado, el 11 de junio de 2025 justificó la consulta popular que convocó por Decreto para el próximo 7 de agosto como *"una necesidad"* para la construcción del Estado social de derecho, que comienza con la reforma laboral. *"«La consulta es conveniente, es imperativa, es una necesidad categórica de la sociedad colombiana hoy (…) esta consulta popular es absolutamente necesaria», manifestó Petro, en un discurso pronunciado ante una multitud congregada en la Plazoleta de San Francisco, en Cali, principal ciudad del suroeste del país"*[30].

III.PRUEBAS

1. DOCUMENTALES

A. Copia del Decreto en cuestión, firmado por el Presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus ministros.

B. Documento emitido por el Presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA**, en el que deja constancia del rechazo de los congresistas a la consulta popular y de la resolución de la apelación presentada por la congresista **MARÍA JOSÉ PIZARRO.**

2. OFICIO.

Solicito que se oficie al Juzgado 6 Civil del Circuito de Bogotá, para que remita copia del expediente digital de radicado 202500226, generado con ocasión la acción de tutela interpuesta en contra del Senado de la República.

3. TESTIMONIALES

Solicito que sea escuchado, en diligencia de entrevista, el Senador **EFRAÍN CEPEDA.**

---

[29] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Radicado No. 39012.

[30] https://www.swissinfo.ch/spa/petro-justifica-la-consulta-popular-como-%22una-necesidad%22-para-un-estado-social-de-derecho/89501649

IV. ANEXO

Documentos relacionados en el acápite de pruebas de esta denuncia.

V. CONSTANCIA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 906 de 2004, manifiesto que los hechos aquí denunciados, no han sido puestos en conocimiento de otro funcionario.

VI. PETICIÓN

Solicito que sean investigados los hechos puestos en su conocimiento a través de la presente denuncia, en la medida en que los mismos son susceptibles de encuadrarse en el presunto delito de **PREVARICATO POR ACCIÓN.**

VII. NOTIFICACIONES

El denunciado Presidente de la República, **GUSTAVO PETRO URREGO** en la Casa de Nariño, ubicada en la Carrera 8 No. 7-26; y a través del correo electrónico contacto@presidencia.gov.co

El suscrito recibe notificaciones en la Carrera 13 No. 82-91, pisos 3º, 4º, 5º y 6º, Edificio Lawyers Center, Zona T de la ciudad de Bogotá, así como también, en los correos electrónicos abdelaespriella@delaespriellalawyers.com y karenjuris@delaespriellalawyers.com

De los Honorables Representantes, con distinción y respeto,

Atentamente.

ABELARDO DE LA ESPRIELLA
C.C. [redacted].
T.P. [redacted] del C.S.J.

Barranquilla D.E.I.P., junio de 2025.

Señores
LUZ ADRIANA CAMARGO GARZÓN
FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN.

GILBERTO JAVIER GUERRERO DÍAZ
VICEFISCAL GENERAL DE LA NACIÓN.

UNIDAD DE FISCALÍAS DELEGADAS ANTE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
E. S. D.

ASUNTO: DENUNCIA.
DELITO: PREVARICATO POR ACCIÓN.
DENUNCIANTE: ABELARDO DE LA ESPRIELLA.
DENUNCIADOS: MINISTROS QUE FIRMARON EL DECRETO 0639 DEL 11 DE JUNIO DE 2025.

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número [redacted] y Tarjeta Profesional número [redacted] del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad ciudadano colombiano; en cumplimiento del deber de denunciar previsto en el artículo 67 de la Ley 906 de 2004[1], **INTERPONGO** denuncia penal contra de **ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA** (**MINISTRO DEL INTERIOR), ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPY (MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES ENCARGADA)[2], GERMÁN ÁVILA PLAZAS (MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO (MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO ENCARGADO)[3], PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ (MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL), MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS (MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL), GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ (MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL), ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ (MINISTRO DE TRABAJO), JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ (MINISTRO DE MINAS Y**

---

[1]Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado: "***La denuncia es un acto debido en cuanto involucra el ejercicio de un deber jurídico (Art. 95.7 CP) del cual es titular la persona o el servidor público que tuviere conocimiento de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio. El acto de denuncia tiene carácter informativo en cuanto se limita a poner en conocimiento de la autoridad encargada de investigar, la perpetración de una conducta presumiblemente delictuosa,*** *con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó y de los presuntos autores o partícipes, si fueren conocidos por el denunciante. A diferencia de la querella, la denuncia no es desistible, ni comporta la posibilidad de retractación en razón a la naturaleza pública de los intereses jurídicos que se encuentran comprometidos, lo que excluye la disponibilidad sobre los mismos por parte del denunciante."* Corte Constitucional. Sentencia C-1177 de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

[2] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Relaciones Exteriores es **LAURA CAMILA SARABIA TORRES.**

[3] El actual ministro de Justicia y del Derecho es **EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.**

ENERGÍA ENCARGADO)[4], DIANA MARCELA MORALES ROJAS (MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO), JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN (MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL), CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA (MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ENCARGADO)[5], HELGA MARÍA RIVAS ARDILA (MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO), JULIÁN MOLINA GÓMEZ (MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES), MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA (MINISTRA DE TRANSPORTE), YANAI KADAMANI FONRODONA (MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES), PATRICIA DUQUE CRUZ (MINISTRA DEL DEPORTE), ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE (MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN), Y CARLOS ALFONSO ROSER (MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD); POR EL PRESUNTO DELITO DE PREVARICATO POR ACCIÓN; en virtud de los siguientes fundamentos fácticos y jurídicos:

I. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

1. El 1 de mayo de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, con la firma de todos los ministros, solicitó al Senado de la República emitir concepto favorable para llevar a cabo una consulta popular nacional. Dicha solicitud fue publicada en la Gaceta del Congreso del 2 de mayo de 2025. El 14 de mayo de 2025, el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable[6].

2. El 29 de mayo 2025, el Presidente del Congreso, senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó formalmente al Presidente de la República sobre el trámite y la negación de la propuesta gubernamental de una consulta popular para algunos temas laborales.

En la misiva, el Presidente del Congreso señaló textualmente que *"el día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió negar el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el NO y 47 votos por el SI, tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República".*

Esto significa que, de acuerdo a la Mesa Directiva del Senado, la solicitud de concepto favorable para realizar el mecanismo de participación ciudadana se tramitó correctamente y **FUE NEGADO POR LA MAYORÍA DE**

---

[4] Según la página web de la presidencia de la república, el actual ministro de Minas y Energía es **EDWIN PALMA EGEA**.

[5] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible es **LENA YANINA ESTRADA AÑOKAZI**.

[6] https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6430-senado-revivio-proyecto-de-reforma-laboral-y-nego-concepto-favorable-a-consulta-popular: *"En esta votación, **49 senadores se inclinaron por el no** y 47 lo hicieron por el sí**, resultado que negó el concepto favorable que requería el Gobierno Nacional para la realización de esta votación**, la cual, según la Registraduría Nacional, habría costado alrededor de 700.000 millones de pesos".*

LA CORPORACIÓN. El siguiente es el texto enviado por el Doctor Efraín Cepeda, al presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** [7]:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PRE-CS-1464-2025

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2025

Señor
GUSTAVO PETRO URREGO
Presidente de la República de Colombia
Bogotá D.C.

ASUNTO: Respuesta oficio "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*"

Señor Presidente, reciba un cordial saludo.

Mediante la presente, en atención a la misiva radicada el día 1 de mayo de 2025, con asunto: "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*", y teniendo en cuenta el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con el literal "C" del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, informo lo siguiente:

El día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió **negar** el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI,** tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente Senado de la República

Anexo. Certificación de la votación realizada el día 14 de mayo de 2025, emitida por el Secretario General del Senado el día 27 de mayo de 2025.

3. El 7 de junio de 2025, el Presidente de la República, **GUSTAVO PETRO URREGO**, publicó a través de su usuario verificado ***@petrogustavo***[8] en la red social **X**, el siguiente trino[9]:

---

[7] https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6487-senado-informo-oficialmente-al-presidente-petro-negacion-de-consulta-popular
[8] https://x.com/petrogustavo
[9] https://x.com/petrogustavo/status/1931427981785731537

4. El 11 de junio de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, al igual que **ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA** (**MINISTRO DEL INTERIOR), ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO MAPY (MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES ENCARGADA)[10], GERMÁN ÁVILA PLAZAS (MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO), AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO (MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO ENCARGADO)[11], PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ (MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL), MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS (MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL), GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ (MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL), ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ (MINISTRO DE TRABAJO), JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ (MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA ENCARGADO)[12], DIANA MARCELA MORALES ROJAS (MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO), JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN (MINISTRO DE EDUCACIÓN NACIONAL), CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA (MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ENCARGADO)[13], HELGA MARÍA RIVAS ARDILA (MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO), JULIÁN MOLINA GÓMEZ (MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES), MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA (MINISTRA DE TRANSPORTE), YANAI KADAMANI FONRODONA (MINISTRA DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES), PATRICIA DUQUE CRUZ (MINISTRA DEL DEPORTE), ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE (MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN), Y CARLOS ALFONSO ROSER (MINISTRO DE IGUALDAD Y EQUIDAD)**; suscribieron el **DECRETO 0639 DE 2025** *"Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".*

---

[10] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Relaciones Exteriores es **LAURA CAMILA SARABIA TORRES.**
[11] El actual ministro de Justicia y del Derecho es **EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.**
[12] Según la página web de la presidencia de la república, el actual ministro de Minas y Energía es **EDWIN PALMA EGEA**.
[13] Según la página web de la presidencia de la república, la actual ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible es **LENA YANINA ESTRADA AÑOKAZI**.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. COMPETENCIA.

La **DIRECTIVA NO. 0003 DEL 7 DE FEBRERO DE 2022**, estable en el numeral 9 del acápite denominado **I FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL FUERO PENAL ESPECIAL**, lo siguiente:

"Aforados constitucionales investigadas por la Fiscalía General de la Nación. Los aforados constitucionales que no sean investigados por la Cornisón de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes. ni por la Sala Especial de Instrucción de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ***son investigados por el Fiscal General de la Nación. por el Vicefiscal General de la Nación o por los Fiscales Delegados ante la Corte Suprema de Justicia*** *y son juzgados por la Sala Especial de Primera Instancia de la Sala Penal de la Cene Suprema de Justicia". Estos aforados son: Vicepresidente de la República,* ***Ministros del Despacho****: Procurador General de la Nación: Defensor del Pueblo: Agentes del Ministerio Público ante la Corte Suprema de Justicia. Consejo de Estado y ante Tribunales (Procuradores Judiciales 1): Directores de los Departamentos Administrativos: Contralor General de la República; Embajadores y Jefes de Misión Diplomática o Consular: Gobernadores: Magistrados de Tribunales y Generales y Almirantes de la Fuerza Pública."*

2. El artículo 413 de la Ley 599 de 2000, tipifica el prevaricato por acción de la siguiente manera: "*El servidor público que profiera resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes e inhabilidad para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses."*

La pena prevista en la presente norma fue aumentada por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 en la tercera parte respecto del mínimo y en la mitad respecto del máximo, respetando, en todo caso, el máximo de la pena privativa de la libertad. Tal incremento empezó a regir a partir del 1° de enero de 2005.

A. TIPO OBJETIVO DEL DELITO DE PREVARICATO POR ACCIÓN.

Sobre la naturaleza del delito de **PREVARICATO**, ha sido concordante la doctrina en señalarlo como un comportamiento que se puede categorizar como un delito de los que se identifican como: **delitos de infracción de deber o delitos de funcionarios.** Citando textualmente a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia:

"Los delitos de funcionarios son delitos de infracción de deber…la calificación como delitos de infracción de deber une a todos los delitos de funcionarios, ya que, como se infiere sin más de la teoría de la infracción de deber, si bien no todos los delitos de infracción de deber son

delitos de funcionarios, todos los delitos de funcionarios lo son de infracción de deber, como, por otra parte, reconoce la doctrina mayoritaria en Alemania.

"Esta tesis ya ha encontrado apoyos entre la doctrina científica más moderna en España y Colombia. Así, para el primero de estos países, BACIGALUPO señala que "los tipos penales de los delitos de funcionarios deben alcanzar comportamientos que, en primer lugar, importen un ejercicio contrario al deber de la función pública, pero además importen una lesión de la confianza pública en el ejercicio del poder administrativo o judicial de acuerdo con los principios del Estado de derecho", clasificando, por tanto, a estos delitos como de infracción de deber. Por ello, el bien jurídico dañado con tales comportamientos residiría en la confianza de todos los ciudadanos en el ejercicio de la función administrativa o judicial, según los principios constitucionales…"
(…)
"Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, en su reciente y conocida sentencia del 13 de noviembre de 2001, recoge también esta moderna doctrina de forma muy convincente y señala. "Los deberes institucionales se estructuran aunque el garante no haya creado el peligro para los bienes jurídicos y se fundamentan en la solidaridad que surge por pertenecer a ciertas instituciones básicas de la sociedad", aclarando que "se trata de deberes positivos, porque, al contrario que los deberes negativos en los cuales el garante no debe invadir ámbitos ajenos, en éstos debe protegerlos especialmente contra ciertos peligros"; y afirma correctamente –en relación con el quebranto de los deberes del Estado como delitos de infracción de deber…" [14]

En lo que respecta al proceso de adecuación típica para este delito, ha puntualizado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

"Para verificar la tipicidad de la conducta y su trascendencia jurídico social, el funcionario judicial ha de comparar el contenido de la providencia con la norma que regula el caso, atendiendo para el efecto las pruebas que militan en el proceso y en general las circunstancias que rodeaban al procesado al momento de decidir, con el fin de determinar si es manifiestamente contraria a la ley, si estaba en condiciones reales de cumplir el mandato legal, si conocía la ilegalidad de su proceder, y, siendo así, si ejecutó libremente la conducta prohibida"
(…)
"Es al funcionario judicial a quien incumbe verificar si el procesado para decidir se separó del mandato legal aplicable al caso, si se opuso rebeldemente al querer del legislador, o si decidió sin fundamento legal, que fue lo sucedido en este evento en donde el acusado apartándose del ordenamiento procesal penal omitió valorar en conjunto los medios de prueba frente a las reglas de la sana crítica…es decir, decidió marginarse de la ley anteponiendo su voluntad y capricho al querer del legislador"[15]

3. En consecuencia, el delito de **PREVARICATO POR ACCIÓN** contiene los siguientes elementos estructurales:

-El sujeto activo **calificado**[16]**.**

---

[14]Esta temática es abordada, en la obra Libro Homenaje al profesor **Günter Jakobs**: (**EL FUNCIONALISMO EN DERECHO PENAL**/Delitos contra la administración pública en el Código Penal Colombiano. Parte Segunda: Delitos de Funcionarios. I- Bien Jurídico protegido/Javier Sánchez-Vera Gómez-Trelles/**Universidad Externado de Colombia/Centro de Investigación en filosofía y Derecho. 1ª edición febrero de 2003; página 471**.

[15]Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. Sentencia del 19 de mayo de 2004. Magistrado Ponente: Edgar Lombana Trujillo.

[16]El sujeto activo debe ostentar la calidad de servidor público y ser el titular de la competencia funcional para emitir la decisión, dictamen o resolución. Sobre esta condición, ha manifestado la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia: *"En lo atinente*

-El verbo rector **proferir.**

-Los ingredientes normativos del tipo:

-Resolución, dictamen o concepto y, adicionalmente, subyace el adverbio **manifiestamente** contrario a la ley[17].

En el caso concreto, es evidente que se adecúan suficientemente cada uno de los hechos acaecidos al supuesto de hecho en comento. Así:

-En primer lugar, el sujeto activo es calificado, **puesto que se trata de empleados públicos de libre nombramiento y remoción[18].**

-En segundo lugar, el servidor público debe proferir[19] **una decisión** u opinión[20] que, revista la forma de resolución, dictamen o concepto, eso es, que se enmarque en una decisión de tipo judicial o se trate de un acto administrativo.

Es indudable que los ministros denunciados **ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, ROSA YOLANDA VILLAVICENCIO**, **GERMÁN ÁVILA PLAZAS**, **AUGUSTO ALFONSO OCAMPO CAMACHO**, **PEDRO ARNULFO SÁNCHEZ SUÁREZ**, **MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS**, **GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ**, **JOSÉ LUCIANO SANÍN VÁSQUEZ**, **DIANA MARCELA MORALES ROJAS**, **JOSÉ DANIEL ROJAS MEDELLÍN**, **CHRISTIAN DAVID DÍAZ BULLA**, **HELGA MARÍA RIVAS**, **JULIÁN MOLINA GÓMEZ**, **MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA**, **YANAI KADAMANI FONRODONA**, **PATRICIA DUQUE CRUZ**, **ÁNGELA YESENIA OLAYA REQUENE** y **CARLOS ALFONSO ROSER**; profirieron el **DECRETO 0639** del 11 de junio de 2025, Acto Administrativo *"Por el cual se convoca a una consulta popular nacional y se dictan otras disposiciones".*

-En tercer lugar, en este asunto se acredita que dicha resolución es **manifiestamente contraria a la ley**. Este ingrediente normativo, de especial importancia, significa que la decisión tomada "… *debe reflejar su oposición al mandato jurídico en forma clara y abierta, revelándose objetivamente que es producto* ***<u>del simple capricho, de la mera arbitrariedad, como cuando</u>***

---

al delito de prevaricato por acción, es claro que dicha conducta exige una especial cualificación del sujeto activo, al tenor del artículo 149 del Decreto 100 de 1980…(hoy art. 413 de la Ley 599 de 2000), a saber: que se trata de servidor público y que dentro de su órbita de competencia cuente con la capacidad funcional para dictar resoluciones o proferir dictámenes"[16].

[17]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 21 de febrero de 2018. Radicado N° 51142.

[18] LEY 909 DE 2004, artículo 1.

[19]El significado del vocablo opinión. Según el Diccionario de la Real Academia, es *"1. tr. Pronunciar, decir, articular palabras o sonidos. 2. tr. desus. Ofrecer, prometer, proponer. Era u. t. c. prnl".* CFR. https://dle.rae.es/?id=UHtABuo

[20]Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 6 de abril de 2005. Radicado No.19761.

***se advierte por la carencia de sustento fáctico y jurídico**, el desconocimiento burdo y mal intencionado del marco normativo"*[21].

Ahora bien, en orden a determinar si la **resolución, dictamen o concepto** es manifiestamente contraria a la ley, es menester adelantar un juicio de tipo valorativo[22].

DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA DE CASACIÓN PENAL[23], A EFECTOS DE ACREDITAR ESE JUICIO VALORATIVO EN CONCRETO, RESULTA IMPERIOSO:

-ESTABLECER CUÁLES FUERON LAS NORMAS TRASGREDIDAS.

-VERIFICAR CUÁL FUE LA INTERPRETACIÓN, ASÍ COMO LAS CIRCUNSTANCIAS BAJO LAS CUALES APLICÓ O DEJÓ DE APLICAR UNAS NORMAS EN PARTICULAR.

-REALIZAR UN JUICIO ORIENTADO A ESTABLECER SI ESA INTERPRETACIÓN Y/O APLICACIÓN PUEDE CONSIDERARSE COMO MANIFIESTAMENTE CONTRARIA A LA LEY, ESTO ES, SI OBEDECE A UN ACTO DE ARBITRARIEDAD;

A continuación, se analizan, cada uno de estos requisitos:

A. NORMAS TRASGREDIDAS.

Fueron las siguientes:
-Los **DENUNCIADOS,** al ser **MINISTROS**, tienen el deber de **CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS ESTABLECIDOS EN NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA** pero no fue así, ya que decidieron abiertamente apartarse de lo preceptuado en los **ARTÍCULOS 31, 32 Y 33** de la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015[24]**, la cual establece que:

*"**ARTÍCULO 31. Requisitos especiales previos al trámite.** Antes de iniciar el trámite ante corporaciones públicas de cada mecanismo de participación ciudadana se requiere. (…)*

*b). **Para la Consulta popular nacional.** 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 una decisión de trascendencia nacional**. Los ciudadanos podrán convocar una consulta*

---

[21]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 13 de agosto de 2003. Radicado N°19303.
[22]Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 3 de enero de 2019. Radicado N° 50419.
[23]Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 23 de enero de 2019. Radicado N° 50419.
[24] **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015** *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática".*

popular con el cinco (5%) de apoyos de los ciudadanos que conforman el censo electoral nacional; (…)

ARTÍCULO 32. Conceptos previos. Para convocar y llevar a cabo** un plebiscito o **una consulta popular nacional se requiere el concepto previo de la corporación pública correspondiente.

***En el término de un mes**, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el Artículo anterior de la presente ley, el Congreso de la República o el Senado de la República, respectivamente, **deberá pronunciarse sobre la conveniencia de la convocatoria** a plebiscito o a Consulta Popular Nacional. (…)*

***ARTÍCULO 33. DECRETO DE CONVOCATORIA. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del pronunciamiento** de la Corte Constitucional o el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; de la certificación del Registrador del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; **del Concepto de la corporación pública de elección popular para** el plebiscito y **la consulta popular, el Presidente de la República**, el Gobernador o el Alcalde, según corresponda, **fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación del mecanismo de participación ciudadana correspondiente** y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución. (…)".*

En ese orden de ideas, la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015** *"Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática"*, dispone que 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 una decisión de trascendencia nacional. Para la emisión del mencionado concepto, se le da al Senado el término de un mes.

Adicional a ello, el artículo 33 de la **LEY ESTATUTARIA 1757 DE 2015**, es clara en determinar que, para proferir el decreto de convocatoria de consulta popular nacional, el Presidente de la República cuneta con un término de 8 días posteriores al **concepto favorable del Senado de la República**. No obstante, **si el concepto es desfavorable, el Presidente no cuenta con la competencia legal para hacer la referida convocatoria a la consulta**.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la realización de una consulta popular está circunscrita a límites competenciales. (Sentencias SU095 de 2018, C-053 de 2019 y SU411 de 2020).

En el nivel nacional, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado. En tal sentido, la Corte Constitucional precisó en la Sentencia SU411 de 2020, que "*la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja*". Por el contrario, la consulta es una indagación de la opinión ciudadana acerca preguntas de carácter general que realiza, en este

caso, el gobierno nacional, para que las mismas sean respondidas por la ciudadanía con un "si" o un "no".

Siguiendo la referida doctrina constitucional, "*Vía consulta popular nacional no es posible reformar la Constitución puesto que ello erosionaría la supremacía de la Carta*". **Tampoco puede someterse a consulta popular, preguntas que planteen situaciones que deben ser resueltas por el Congreso de la República**, que, de acuerdo al artículo 150 Superior tiene la atribución de hacer y reformar las leyes. Máxime, si se tratan de leyes estatutarias u orgánicas.

Es absoluta la claridad de las normas de las cuales se apartaron los denunciados, de la cual son completamente conscientes, pretextando la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, a folio 22 del **DECRETO 0369 DE 2025**, en los siguientes términos:

"En este caso, acudir a la excepción de inconstitucionalidad es urgente y necesario para conjurar un daño a la democracia y a los mecanismos de participación democrática. Impedir la convocatoria a una consulta popular con la utilización de mecanismos que evaden el debate y la decisión libre del Senado, pone en riesgo la democracia participativa, bloquea ilegítimamente el pronunciamiento directo del pueblo y terminará por alterar las finalidades mismas del Estado constitucional. Si se prolonga en el tiempo esta circunstancia y se cercena la participación popular a través de mecanismos espurios, la consecuencia se reflejará y consolidará en una erosión de la institucionalidad y la pérdida de confianza del pueblo en sus instituciones."

Argumentación a todas luces insuficiente que, en tal medida, demuestra el carácter ostensiblemente contrario a derecho del **DECRETO 0369 DE 2025**, firmado por los denunciados. Esto, atendiendo a la doctrina jurisprudencial de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a la cual:

"(…) la Sala no puede prohijar las tesis de consuno expuestas por el Fiscal solicitante y la defensa, que sin ningún elemento de sustento buscan explicar la razón por la cual dicha excepción de inconstitucionalidad operó de manera tácita, como si de verdad un argumento de tanto peso, que tiene como efecto sustancial el desconocimiento o apartamiento de lo que consagra la ley, efectivamente pueda exponerse de manera velada o dejarse al amparo de lo que puedan entender las partes.

No pretende la Sala establecer reglas de conducta judicial, ni mucho menos, obligar determinadas actuaciones, ***pero inobjetable se observa que en ningún caso es posible atender al apartamiento directo y consciente de la ley, si en virtud de ello no se exponen de manera amplia y profunda las razones que obligan a ello.***

Es esta una exigencia no solo elemental sino obligada*, de cara a la actividad judicial* ***y el necesario apego a la ley que del juez se demanda.***

(…)

Esto es, ***si existe una norma cuyo tenor expreso no llama a confusión ni ha sido objeto de controversia en su aplicación****, al punto que la generalidad de los jueces la hacen valer sin dificultades, los principios de legalidad, seguridad jurídica e igualdad, demandan del funcionario judicial que decida apartarse de la norma o darle una interpretación ajena a su texto,* ***concreta y profunda motivación que permita conocer las razones en las que se soporta tan diametral oposición a lo pacífico.***

Si el funcionario judicial obvia esta que se entiende obligación ineludible, de ninguna manera es factible, como lo intenta el Fiscal, acudir a especulaciones para cubrir el vacío motivacional."[25]

-De otro lado, a folio 7 del referido decreto, se lee:

"IV. DECISIÓN DEL SENADO Y SU MANIFIESTA INCONSTITUCIONALIDAD.

En sesión realizada el 14 de mayo de 2025, con un resultado de 47 votos por el SI y 49 votos por el NO, el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable frente a la consulta popular del orden nacional.

Sin embargo, el Senado de la República adoptó su decisión mediante un procedimiento que infringió abiertamente, no solo las reglas previstas e la Ley 5ª de 1992-norma orgánica, parte del bloque y parámetro de control de constitucional-, sino también los valores, principios y reglas que emanan directamente de la Constitución Política. Es una determinación muy grave que, rodeada de irregularidades sustantivas del proceso parlamentario, pretende impedir el pronunciamiento de la ciudadanía sobre un asunto de interés nacional".

-En ese orden de ideas, la motivación del decreto es la supuesta existencia de irregularidades en el trámite de la votación que realizó el Senado de la República. Al respecto, las formas institucionales son claras y manifiestas. Solamente las autoridades judiciales, en este caso las pertinentes serían la Corte Constitucional[26] y la Jurisdicción Contencioso Administrativa[27], pueden declarar la existencia de irregularidades y la consecuente nulidad o inexequibilidad de los actos (de naturaleza legal o administrativa) expedidos por el Senado de la República. **POR LO TANTO, TAMBIÉN FUERON TRASGREDIDOS LOS ARTÍCULOS 237 Y 241 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y, LOS ARTÍCULOS 111, 125, 135 Y 149 DE LA LEY 1437 DE 2011.**

En consecuencia, jurídicamente, el concepto desfavorable del Senado de la República, existe y es vinculante mientras los jueces no dispongan lo

---

[25] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, AP1880-2018, Radicado N° 52169, M. P. **PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR.**
[26] Constitución Política de 1991. Artículo 241.
[27] Artículo 237 de la Constitución Política de 1991 y, artículos 111, 125, 135 y 149 de la Ley 1437 de 2011.

contrario. Es una garantía democrática que preserva la institucionalidad en los Estados de derecho, que no sean autoridades políticas, sino, en cambio, jueces independientes y autónomos, los que analicen las eventuales irregularidades en los trámites institucionales y dispongan las respectivas consecuencias, según los mandatos legales.

De otro lado, en el referido decreto se indica que una de las *"violaciones al reglamento y a la Constitución"* consistió en que la *"omisión en el trámite de la apelación presentada contra el cierre de la votación",* refiriéndose concretamente a que *"El Presidente del Senado se negó a dar trámite inmediato a la apelación presentada por la Senadora MARÍA JOSÉ PIZARRO contra la decisión de cerrar votación".*

Lo precedente, no obstante que, en realidad, el presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA** dio cumplimiento al fallo proferido el 6 de junio del presente año por la Juez Sexta Civil, en el que le ordenó, en el término de 48 horas, resolver la apelación presentada por la congresista del Pacto Histórico **MARÍA JOSÉ PIZARRO**, relacionada con la votación de la consulta popular en la que se hundió a la consulta popular por 47 votos a favor y 49 en contra. En ese sentido, el referido Senador precisó a ese despacho que, en realidad, lo ordenado en el fallo tutela, ya había sido cumplido el 21 de mayo del presente año, es decir, **previamente al proferimiento del mismo**.

Así lo informó el referido Senador a ese despacho en documento remitido el 6 de junio del presenta año, detallando tres aspectos en los que responde a la tutela y en los que deja presente que previamente hubo una respuesta a la apelación de la congresista. Así:

-"*Teniendo en cuenta la consideración realizada por la Honorable Jueza:* ***"para este despacho se ha superado el hecho que motivó la demanda de tutela,*** *dado que las resultas del recurso no fueron objeto de tutela ni es en esta sede judicial en la que se pueda resolver sobre la pertinencia de la resolutiva del recurso".*

-*"Informo que la apelación interpuesta por la Senadora María José Pizarro el día 14 de mayo fue respondida mediante oficio con fecha de envío del 21 de mayo de 2025 tal como lo muestra el anexo primero del presente líbelo de cumplimiento.*

-"*De la misma manera, informo que* ***se considera hecho superado el haber dado respuesta a la apelación de la Senadora María José Pizarro,*** *antes de haber sido notificados del presente fallo".*

De manera que, ante la existencia de un ***"HECHO SUPERADO"***, es infundado que se motive el referido decreto argumentando la referida "*omisión en el trámite de la apelación"*

Así también, en el referido decreto se indicó que otra de las *"violaciones al reglamento y a la Constitución"* consistió en que hubo *"alteración del voto".*

No obstante, el referido falo de tutela en modo alguno se pronunció en tal sentido.

EN VIRTUD DE LO EXPUESTO, EL COMPORTAMIENTO DE LOS MINISTROS DENUNCIADOS ES SUSCEPTIBLE DE ENCUADRASE EN LA DESCRIPCIÓN TÍPICA DEL DELITO DE PREVARICATO, COMO QUIERA QUE OBEDECIÓ A UN ACTO DE ARBITRARIEDAD.

4. EL TIPO SUBJETIVO DEL DELITO DE PREVARICATO POR ACCIÓN.

Desde el punto de vista subjetivo y al ser un tipo de estructura eminentemente dolosa, se requiere, entonces, ese conocimiento y voluntad por parte del servidor público de proferir resolución, dictamen o concepto manifiestamente contrario a la ley. Al respecto la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado:

"El actuar doloso requiere entendimiento de la manifiesta ilegalidad de la resolución proferida, conciencia de que con tal proveído se vulnera sin derecho el bien jurídico de la recta y equilibrada definición del conflicto que estaba sometido al conocimiento del servidor público, quien podía y debía dictar un pronunciamiento ceñido a la ley y a la justicia.

"…La ley no exige para que se configure la responsabilidad en el tipo penal consagrado por el artículo 149 del Código Penal, que se pruebe que un móvil específico se perseguía con el proveído manifiestamente contrario a la ley; basta, como acaba de decirse, que se haya proferido con conocimiento de su ilicitud. Puede ocurrir que esa finalidad se establezca y pase a ser elemento útil para comprobar la existencia del dolo, sin que con ello quiera significarse que cuando no se acredite, como frecuentemente ocurre, haya de concluirse que no hubo dolo en la actuación"[28].

Ahora bien, cuando se trata de analizar la complejidad subyacente a la actividad interpretativa, que corresponde ejercer a los funcionarios judiciales, sostuvo la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia:

"…Una cosa es la interpretación de la ley, función dialéctica del juez, sometida a las modificaciones y alteraciones producto de las cambiantes necesidades sociales y doctrinales, donde es admisible y hasta comprensible, dada la complejidad de la labor, que el juez se equivoque, y otra muy distinta el ***desconocimiento patente y ostensible del ordenamiento jurídico, causado por la actitud caprichosa del funcionario que constituye prevaricato…****"*[29]

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a la hora de acreditar el tipo subjetivo del prevaricato, que como se

---

[28] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de mayo de 1997. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.
[29] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia de marzo 11 de 2003. Magistrado Ponente: Fernando Arboleda Ripoll.

sabe se estructura a partir del dolo, éste se puede inferir, entre otras circunstancias, "*a partir de la mayor o menor dificultad interpretativa de la ley inaplicada o tergiversada, así como de la mayor o menor divergencia de criterios doctrinales y jurisprudenciales sobre su sentido o alcance*"[30].

EN ESTE CASO PARTICULAR, SE TRATA, A NO DUDARLO, DE UN TEMA PACÍFICO, CUYA COMPRENSIÓN Y CONCRECIÓN, NO APAREJA NINGÚN PROBLEMA DE TIPO HERMENÉUTICO. DE MANERA QUE ES OSTENSIBLE EL "*DOLO PREVARICADOR* QUE "*SE CONFIGURA CON LA CONCIENCIA Y EL QUERER PROCEDER EN CONTRA DE LA LEY, SIN MÁS ADITAMENTOS*"[31].

En el caso concreto, el elemento volitivo del dolo se evidencia, además, en la medida en que, de manera previa a la expedición del decreto, el Presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** había anunciado que Ministro que no lo firmara, ***"se iba".*** De manera entonces que quienes suscribieron el decreto prefirieron hacer prevalecer su interés particular de permanecer en un cargo público, frente a la legalidad groseramente desconocida con el citado decreto.

Lo precedente, atendiendo a que los ministros son servidores públicos de libre nombramiento y remoción. Adicional a ello, 4 de los ministros en propiedad no fueron los que suscribieron el referido decreto, sino en cambio, otros funcionarios en calidad de ministros encargados. Tal situación es un hecho indicador de que los ministros en propiedad, conociendo el carácter *"manifiestamente contrario a derecho"* del **DECRETO 0639 DE 2025**, optaron por que el mismo fuera suscrito por aquellos a quienes encargaron, para de esa manera evadir su responsabilidad penal.

III.PRUEBAS

1. DOCUMENTALES

A. Copia del Decreto en cuestión, firmado por el Presidente **GUSTAVO PETRO URREGO** y sus ministros.

B. Documento emitido por el Presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA**, en el que deja constancia del rechazo de los congresistas a la consulta popular y de la resolución de la apelación presentada por la congresista **MARÍA JOSÉ PIZARRO.**

2. OFICIO.

Solicito que se oficie al Juzgado 6 Civil del Circuito de Bogotá, para que remita copia del expediente digital de radicado 202500226, generado con ocasión la acción de tutela interpuesta en contra del Senado de la República.

---

[30] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 17 de junio de 2009. Radicado N° 30748.
[31] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 17 de mayo de 2012. Radicado No. 39012.

3. TESTIMONIALES

Solicito que sea escuchado, en diligencia de entrevista, el Senador **EFRAÍN CEPEDA.**

IV. ANEXO

Documentos relacionados en el acápite de pruebas de esta denuncia.

V. CONSTANCIA

Conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 906 de 2004, manifiesto que los hechos aquí denunciados, no han sido puestos en conocimiento de otro funcionario.

VI. PETICIÓN

Solicito que sean investigados los hechos puestos en su conocimiento a través de la presente denuncia, en la medida en que los mismos son susceptibles de encuadrarse en el presunto delito de **PREVARICATO POR ACCIÓN.**

VII. NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la Carrera 13 No. 82-91, pisos 3º, 4º, 5º y 6º, Edificio Lawyers Center, Zona T de la ciudad de Bogotá, así como también, en los correos electrónicos abdelaespriella@delaespriellalawyers.com

De los Señores Fiscales, con distinción y respeto.

Atentamente,

ABELARDO DE LA ESPRIELLA
C.C. [redacted]
T.P. [redacted]

Barranquilla, junio de 2025.

Doctor
HERNÁN PENAGOS GIRALDO
REGISTRADOR NACIONAL DEL ESTADO CIVIL
oficinaprensa@registraduria.gov.co
delegadosdistritales@registraduria.gov.co
E. S. D.

ASUNTO: SOLICITUD PARA QUE SE SIRVA APLICAR LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EN CONSECUENCIA, SE ABSTENGA DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL DECRETO 0639 DE 2025.

ABELARDO DE LA ESPRIELLA, identificado con la Cédula de Ciudadanía número [redacted] y Tarjeta Profesional número [redacted] del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad ciudadano colombiano; mediante el presente escrito, solicito de manera respetuosa que se sirva aplicar la excepción de inconstitucionalidad del **DECRETO 0639 DE 2025**, y en consecuencia, se abstenga de expedir el calendario electoral de la consulta popular convocada a través del referido decreto.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, tal como lo ordena claramente el artículo 4 de la Constitución Nacional: *"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."*

Al respecto, ha establecido de forma pacífica y reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en eventos de enfrentamiento entre la norma y la Constitución Nacional, emerge la **OBLIGACIÓN** del funcionario o autoridad administrativa de ***"NO APLICAR"*** la norma[1], toda vez que la autoridad pública que detecte tal contradicción, ***"está en la obligación de inaplicar la de menor jerarquía y preferir la aplicación de la Carta Política"***[2].

[1] Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara). (Subrayado fuera de texto)". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).
[2] Sentencia T-556 del 6 de octubre 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

En el presente caso, el **DECRETO 0639 DE 2025** desconoce groseramente la norma constitucional establecida en el artículo 104 de la Carta. En consecuencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil está en la obligación de darle prevalencia al artículo 104 de la Constitución Nacional, **ABSTENIÉNDOSE DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR, CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL DECRETO 0639 DE 2025.**

Lo anterior, toda vez que:

1. El artículo 104 de la Constitución Política, establece: *"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."*

Esta normativa Superior determina que, para que proceda la consulta popular de iniciativa gubernamental del Presidente de la República, se requiere obligatoriamente el **CONCEPTO PREVIO FAVORABLE** del Senado de la República. Requisito que en el caso concreto no se cumplió al momento expedirse el **DECRETO 0639 DE 2025**, suscrito por el Presidente de la República y sus ministros. Ello, toda vez que:

A. El 1 de mayo de 2025, el Presidente de la República **GUSTAVO PETRO URREGO**, con la firma de todos los ministros, solicitó al Senado de la República emitir concepto favorable para llevar a cabo una consulta popular nacional.

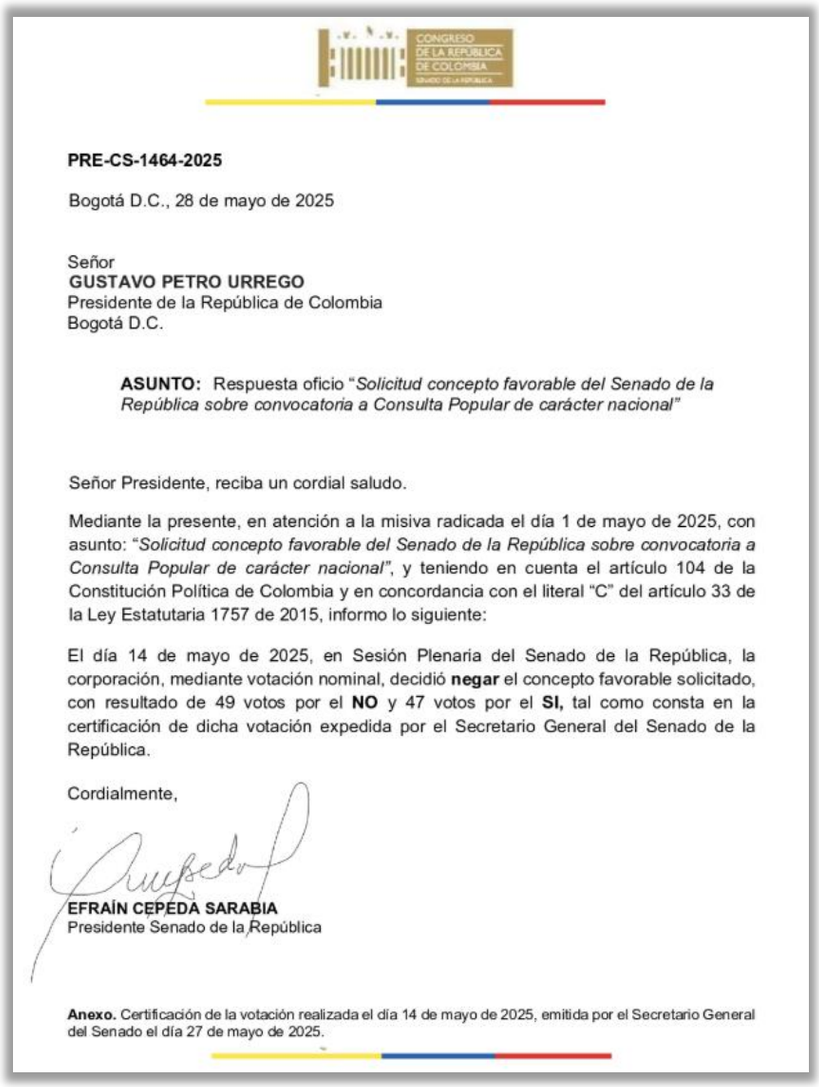
B. El día 14 de mayo de 2025, fue emitido concepto en sentido **DESFAVORABLE**[3] por parte del Senado de la República[4]. Este concepto desfavorable emitido por el Senado de la República fue informado al Presidente de la República el 29 de mayo 2025, en dicha comunicación, el Presidente del Congreso, Senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó que: *"el día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió negar el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el NO y 47 votos por el SI, tal como*

---

[3] https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/6430-senado-revivio-proyecto-de-reforma-laboral-y-nego-concepto-favorable-a-consulta-popular: *"En esta votación, **49 senadores se inclinaron por el no** y 47 lo hicieron por el sí**, resultado que negó el concepto favorable que requería el Gobierno Nacional para la realización de esta votación**, la cual, según la Registraduría Nacional, habría costado alrededor de 700.000 millones de pesos".*

[4] Debido a ello, el 29 de mayo 2025, el Presidente del Congreso, Senador **EFRAÍN CEPEDA**, informó formalmente al Presidente de la República sobre el trámite y **la negación de la propuesta gubernamental de una consulta popular** para algunos temas laborales.

consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República" [5], así:



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

PRE-CS-1464-2025

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2025

Señor
GUSTAVO PETRO URREGO
Presidente de la República de Colombia
Bogotá D.C.

ASUNTO: Respuesta oficio "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*"

Señor Presidente, reciba un cordial saludo.

Mediante la presente, en atención a la misiva radicada el día 1 de mayo de 2025, con asunto: "*Solicitud concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional*", y teniendo en cuenta el artículo 104 de la Constitución Política de Colombia y en concordancia con el literal "C" del artículo 33 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, informo lo siguiente:

El día 14 de mayo de 2025, en Sesión Plenaria del Senado de la República, la corporación, mediante votación nominal, decidió **negar** el concepto favorable solicitado, con resultado de 49 votos por el **NO** y 47 votos por el **SI,** tal como consta en la certificación de dicha votación expedida por el Secretario General del Senado de la República.

Cordialmente,

EFRAÍN CEPEDA SARABIA
Presidente Senado de la República

Anexo. Certificación de la votación realizada el día 14 de mayo de 2025, emitida por el Secretario General del Senado el día 27 de mayo de 2025.

C. Del mismo modo, el 3 de junio de 2025, el Presidente del Senado, **EFRAÍN CEPEDA**, remitió comunicación oficial a usted en calidad de Registrador Nacional del Estado Civil, acompañada por la certificación del Secretario General del Senado, en la que le informó que **LA PROPUESTA DE**

[5] https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6487-senado-informo-oficialmente-al-presidente-petro-negacion-de-consulta-popular

UNA CONSULTA POPULAR FUE VOTADA Y NO APROBADA POR LA CORPORACIÓN LEGISLATIVA[6].

EN CONSECUENCIA, EN EL PRESENTE CASO ES PROCEDENTE LA APLICACIÓN DE LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, TODA VEZ QUE SE CUMPLEN LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, EN LA MEDIDA EN QUE SE TRATA DE UNA NORMATIVIDAD[7] QUE LUEGO DE UNA SIMPLE COMPARACIÓN CON EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, SURGE DE MANERA MANIFIESTA Y NOTORIA SU CONTRADICCIÓN. Cosa distinta a lo que sucede con la infundada aplicación de excepción de inconstitucionalidad efectuada por el Gobierno Nacional en el **DECRETO 0639 DE 2025,** como quiera que, con la finalidad de forzar la aplicación de dicha figura, se efectuó un análisis muy complejo, incluso un debate probatorio; para así poder concluir, artificiosamente, que el procedimiento que utilizó el Senado de la República incumplió normas legales de procedimiento.

I.PETICIÓN

DE ACUERDO A LO PRECEDENTEMENTE EXPUESTO, EN EL PRESENTE ASUNTO ES CLARO QUE EL DECRETO 0639 DE 2025, A TRAVÉS DEL CUAL EL GOBIERNO NACIONAL CONVOCÓ A CONSULTA POPULAR, ATENTA Y CONTRARÍA EL ARTÍCULO 104 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, TODA VEZ QUE, FUE PROFERIDO LUEGO DE QUE EL SENADO DE LA REPÚBLICA EXPIDIERA CONCEPTO DESFAVORABLE RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE LA CONSULTA POPULAR.

RAZÓN POR LA CUAL, LE SOLICITO RESPETUOSAMENTE QUE SE SIRVA APLICAR LA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL DECRETO 0639 DE 2025 Y, EN CONSECUENCIA, SE ABSTENGA DE EXPEDIR EL CALENDARIO ELECTORAL DE LA CONSULTA POPULAR CONVOCADA ILEGÍTIMAMENTE MEDIANTE EL MISMO.

Atendiendo además a que las funciones del Registrador Nacional del Estado Civil[8], son *"10. Proteger el ejercicio del derecho al sufragio y* ***otorgar plenas garantías a los ciudadanos, actuando con imparcialidad (...)*** *11.* ***Dirigir y organizar el proceso electoral y demás mecanismos de***

---

[6] https://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/19-presidencia-del-senado/6501-senado-notifica-a-registraduria-que-propuesta-de-consulta-fue-rechazada
[7] Entre otras, CFR. Corte Constitucional. Sentencias T-103 de 2010 y T-424 de 2018.
[8] https://www.registraduria.gov.co/-Funciones-de-la-Registraduria-847-.html

participación ciudadana y elaborar los respectivos calendarios electorales *(…)"*[9].

II. NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la Carrera 13 No. 82-91, pisos 3º, 4º, 5º y 6º, Edificio Lawyers Center, Zona T de la ciudad de Bogotá, así como también, en los correos electrónicos abdelaespriella@delaespriellalawyers.com y karenjuris@delaespriellalawyers.com

Atentamente,

ABELARDO DE LA ESPRIELLA
C.C. [redacted]
T.P. [redacted] del C.S.J.

[9] Decreto 1010 de 2000. Artículo 5.