

Mayo 02, 2025

¿Puede el Presidente convocar una consulta popular sin concepto del Senado?

La Consulta Popular



Imágenes tomadas de la página web de Revista Semana.

El 1 de mayo, en la conmemoración del día del trabajo, durante la movilización en la Plaza de Bolívar, el presidente Gustavo Petro oficializó la radicación de la consulta popular, **que tendría lugar el 1 de septiembre**, con la que busca refrendar su proyecto de reforma laboral. Acompañado por organizaciones sociales, sindicales y campesinas, el jefe de Estado presentó públicamente las doce preguntas y defendió la consulta como una herramienta para contrarrestar lo que **considera un bloqueo político sistemático del Congreso**. Su discurso, cargado de referencias simbólicas —como la exhibición de la espada de Bolívar—, incluyó frases que rápidamente generaron polémica y reacción institucional, al advertir que **“el pueblo se levanta y los revoca”** si no se aprueba la consulta, y al afirmar que ningún parlamentario que vote en contra **“se volverá a elegir en Colombia”**.

Más allá de las formas y del impacto mediático, lo cierto es que el Gobierno ha escalado su estrategia para acorralar políticamente al Senado, combinando movilización social, presión discursiva y técnica legislativa. El presidente no solo plantea la consulta como un mecanismo participativo, sino como un instrumento de legitimación política frente al Congreso. Al vincular decisiones legislativas con costos políticos o incluso sociales, como en el caso del asesinato del líder Armando Peña, la narrativa presidencial se aleja del trámite técnico y se posiciona en un plano de confrontación institucional. Este contexto marca el inicio de una fase crítica, en la que el centro de la discusión ya no es si el presidente puede convocar la consulta, sino si logrará neutralizar cualquier mayoría que le impida hacerlo.

La Consulta Popular, que tanto ha anunciado el gobierno y tanta polémica desata en el país, es un mecanismo de participación ciudadana previsto por la Constitución como herramienta para que el pueblo se pronuncie directamente sobre decisiones de trascendencia nacional. Así, según el artículo 104 de la Constitución Política:

“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.”

Este artículo ha sido desarrollado legalmente por dos normas clave:
La Ley 134 de 1994, que regula en detalle los mecanismos de participación.

La Ley 1757 de 2015, que actualiza el marco normativo e introduce nuevas disposiciones sobre los efectos del silencio legislativo en el trámite de la consulta.

Ahora bien, han surgido dos posturas contrarias que desarrollamos a continuación:

La postura tradicional: requisito indispensable del concepto favorable

Tanto el **artículo 53 de la Ley 134 de 1994** como el **artículo 31 literal b de la Ley 1757 de 2015** reafirman la exigencia del “concepto previo favorable del Senado” como condición para que el Presidente convoque la consulta:

- **Ley 134 de 1994, art. 53:** “[...] será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita **concepto favorable**. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo por diez días más”.
- **Ley 1757 de 2015, art. 31 b:** “[...] con la firma de todos los ministros y **previo concepto favorable** del Senado [...]”.

Este requisito ha sido respaldado por la Corte Constitucional en múltiples sentencias—C-454 de 1993, C-180 de 1994, C-264 de 1994 y C-379 de 2016— en las que se ha reiterado que el Congreso ejerce una función deliberativa y de control político sobre el uso de este mecanismo.

La ilusión del Gobierno: el vencimiento del plazo como habilitación tácita

No obstante, la **Ley 1757 de 2015**, al ser norma posterior y también estatutaria, introdujo una disposición clave en su **artículo 33**, que amplía la interpretación posible del trámite, a la cual apelan actualmente los miembros del gobierno, como el Ministro del Interior, Armando Benedetti, y la Senadora Maria José Pizarro, y que ha suscitado acalorados debates en los últimos días:

“La consulta popular se realizará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del concepto previo de la corporación pública respectiva **o del vencimiento del plazo indicado para ello.**”

Esta redacción —que **no estaba prevista en la Ley 134**— abre una posibilidad que el Gobierno puede utilizar legítimamente: si el Senado **no se pronuncia dentro del término de ley (30 días)**, el Ejecutivo **puede entender habilitada la convocatoria** por el simple vencimiento del plazo.

Ahora bien, esta no es una interpretación aislada ni carente de respaldo normativo:

- El artículo 33 **le da fuerza jurídica al silencio del Senado**, al establecer que la consulta puede realizarse una vez vencido el plazo sin necesidad de un concepto expreso.
- El artículo 113 de la Ley 1757 dispone que **se derogan todas las disposiciones**

- **contrarias**, lo cual habilita el argumento de que esta norma prevalece sobre el procedimiento más rígido de la Ley 134.

Constitucionalidad de la actuación

Aunque el artículo 104 de la Constitución exige “concepto favorable previo”, **no define qué ocurre si este no se emite**. La Ley 1757 llena ese vacío procedimental y permite una interpretación en la que **el silencio dentro del plazo se equipara a la ausencia de objeción**, sin eliminar el rol del Senado, pero sí impidiendo que su omisión paralice el mecanismo.

Por último, desde el punto de vista constitucional este escenario:

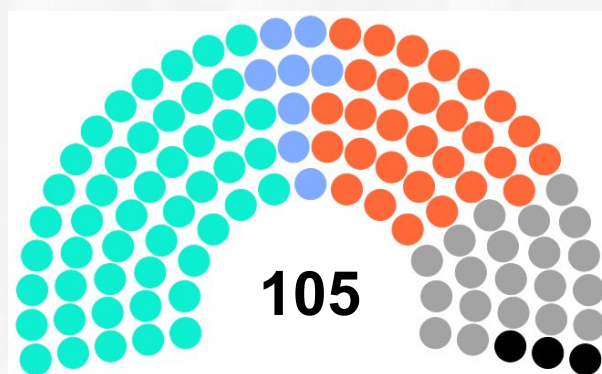
- No anula el control del Congreso, sino que **lo sujeta a un término perentorio**, tras el cual el Ejecutivo puede ejercer su facultad constitucional.
- Le resta fuerza a la teoría del gobierno nacional del bloqueo institucional, al demostrar que las instituciones existentes prevén mecanismos que permiten al ejecutivo gobernar y adelantar sus iniciativas. Esto, sin ir en detrimento de la separación de poderes.
- Las sentencias de la Corte citadas reafirman la importancia del concepto del Senado, pero **no prohíben su sustitución por el vencimiento del plazo legal**, si una ley estatutaria posterior lo contempla expresamente.
- Abre la puerta a que el **Gobierno** pueda recurrir a la estrategia de romper el quórum de la plenaria del Senado, con el fin de lograr que estos **30 días** pasen y dar trámite a su consulta

Una estrategia probable: ganar controlando las mayorías mínimas, no forzando una mayoría total

Con el marco jurídico definido —y con la posibilidad real de convocar la consulta por decreto si el Senado no emite concepto en el plazo de ley—, el centro de la discusión ya no es si el Gobierno tiene la competencia para avanzar, sino si **tiene más capacidad política que la oposición para activar o evitar una mayoría**. Y todo indica que sí.

La razón es simple: **el Gobierno no necesita construir una nueva mayoría, le basta con administrar la que ya tiene**. La oposición, en cambio, está obligada no solo a reunir la suya, sino a ampliarla con sectores independientes y volátiles

¿Como se espera que voten los senadores en la consulta?



	Estado actual de los votos	
●	Gobierno	48
●	Independiente	20
●	Oposición	29
●	Tendencia a favor	8
●	Silla Vacía	3

que difícilmente asumirán el costo de votar negativamente una consulta que se presentará como una herramienta democrática para “dejar que el pueblo decida”.

En esta coyuntura, basta con que el Gobierno asegure que su bancada permanezca cohesionada, y que un pequeño grupo de senadores —que tienden a acompañarlo, pero no están alineados formalmente— **no se ausente, aún cuando vote en contra**. La clave está en la asistencia: en garantizar quórum y mayoría simple (Art. 118, Ley 5 de 1992) en una votación ajustada, o incluso en dejar que se venza el plazo si no hay decisión.

Del lado de la oposición, la tarea es más difícil: debe garantizar la asistencia de todos sus miembros, **convencer a sectores independientes de estar presentes y votar que no**, intentar que algunos de los 8 que suelen acompañar al gobierno ahora voten en contra, y además evitar que esos mismos senadores opten por el camino más cómodo políticamente: **ausentarse y dejar que el Gobierno avance sin asumir responsabilidad directa**.

Este es el eje de la estrategia: **el costo político de no votar es mucho menor que el de votar afirmativamente**, y en este caso, **ausentarse ya es funcional al Gobierno**. Por tanto, **el Gobierno gana si votan que sí, pero también si no votan. La oposición solo puede ganar si gana el NO**.

En ese desequilibrio, el Gobierno no necesita conquistar nuevos votos. **Le basta con que unos pocos senadores —los mismos de siempre— no se le vayan**.

Contactos

María Jimena Escandón

Socia

mjescandon@orza.com.co

Gonzalo Araújo

Socio

garaujo@orza.com.co

Juliana Ocampo

Socia

jocampo@orza.com.co

orza.com.co

Contactos

Alberto Escandón

Socio

acobos@escandonabogados.com

María Claudia Escandón

Socia

mcescandon@escandonabogados.com

Juan Fernando Escandón

Socio

jfescandon@escandonabogados.com

María Jimena Escandón

Socia

mjescandon@escandonabogados.com

escandonabogados.com