



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: NULIDAD
Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00 (principal)
11001-03-28-000-2025-00076-00
Demandantes: Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt y Jhon Jairo Turizo Hernández
Demandado: Senado de la República
Temas: Control judicial del procedimiento y votación del Senado en la solicitud de consulta popular nacional (art. 104 Constitución Política). Participación y asistencia de los senadores de la República

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sección es competente para resolver las demandas contra el acto de votación de la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, por medio del cual el Senado de la República emitió concepto desfavorable a una consulta popular del orden nacional, de conformidad con los artículos 149.1¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), así como lo dispuesto en el 13 del Acuerdo 080 de 2019² (modificado por el 434 de 2024) de la Sala Plena del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. **Raymundo Francisco Marengo Boekhoudt³ y Jhon Jairo Turizo Hernández⁴** solicitaron que se declare la nulidad del acto de votación de la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, por medio del cual el Senado de la República emitió concepto desfavorable a una consulta popular del orden nacional. Lo expuesto, conforme los supuestos fácticos y jurídicos que se resumen a continuación.

¹ «COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. [...] El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: [...] 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional [...]».

² «DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...] Sección Quinta: [...] 2. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral [...]».

³ Expediente 2025-00072-00.

⁴ Expediente 2025-00076-00.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

2. Sobre el particular, los accionantes manifestaron que el 1.º de mayo de 2025, el presidente de la República y sus ministros solicitaron al Senado de la República emitir concepto favorable respecto de una consulta popular de carácter nacional.
3. De igual manera, señalaron que el 14 de mayo siguiente, el órgano legislativo, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 104 de la Constitución Política, adelantó el procedimiento de votación y decidió, con 49 votos negativos frente a 47 positivos (96 en total), desaprobó la solicitud referida, pues, no obtuvo la mayoría absoluta. No obstante, indicaron que en dicha sesión estaban presentes 97 senadores, por lo que consideraron que el procedimiento debía ser anulado y repetido, conforme a lo establecido en el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992⁵.
4. Al respecto, expusieron que el senador Richard Fuelantala Delgado se abstuvo de votar, a pesar de estar registrado en el sistema electrónico, lo que, a juicio de aquellos, vulneró los artículos 126⁶ y 127 de la Ley 5.º de 1992⁷. Además, manifestaron que los congresistas Martha Peralta Epiayú y León Fredy Muñoz no pudieron ejercer su derecho al voto.
5. Por otra parte, alegaron que, una vez cerrado el registro de la votación, el senador Édgar Díaz Contreras explicó su voto, por lo que el secretario general del Senado de la República lo modificó de positivo a negativo, lo cual, según los demandantes, contraviene lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 5.º de 1992⁸.
6. Asimismo, pusieron de presente que «[e]l lapso transcurrido, entre el llamamiento a los senadores a emitir su voto y el cierre de la votación respecto a la consulta popular, no superó tres minutos».
7. En ese mismo sentido, afirmaron que la proposición objeto de debate y votación no fue leída «[...] en voz alta [...]» durante la sesión, por lo que se desconoció el artículo 125 de la Ley 5.º de 1992 (analizado a la luz de la sentencia C-294 de 2024)⁹ y el debido proceso, fijado en el artículo 29 de la Constitución Política. Además, trajeron a colación que la mesa directiva del Senado de la República no garantizó el trámite adecuado de las recusaciones, ni certificó el quórum decisorio previo a la votación, conforme lo exigen «[...] las normas sobre declaratoria de quórum (sic), resolución de impedimentos y garantías de publicidad y deliberación».
8. Finalmente, argumentaron que en dicha reunión del Senado de la República participó el congresista Ciro Ramírez, a pesar de que se le decretó la «[...] pérdida de

⁵ «REGLAS. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que: [...] 4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. [...]».

⁶ «PRESENCIA DEL CONGRESISTA. Ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación».

⁷ «DECISIÓN EN LA VOTACIÓN. Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. [...]».

⁸ «EXPLICACIÓN DEL VOTO. Durante las votaciones no se podrá explicar el voto. La constancia pertinente podrá presentarse en la discusión del asunto de que se trate, o en la misma sesión dejándola por escrito para consignarse textualmente en el acta de la sesión».

⁹ Cargo que fue agregado con el memorial del 3 de junio de 2025 (índice 19 Samai) y, posteriormente, admitido, mediante auto del 24 de septiembre de 2025 (índice 106 Samai), dentro del expediente 2025-00072-00.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

investidura [...]», lo cual, según sus dichos, desconoció los artículos 29 y 133 de la Constitución Política.

9. Mediante autos del 28 de mayo de 2025¹⁰ y 6 de junio de 2025¹¹, el despacho conductor admitió las demandas y dispuso las notificaciones y comunicaciones pertinentes. En consecuencia, se presentaron las intervenciones que se refieren a continuación.

B. Posición de la parte demandada

10. El **Senado de la República**¹², a través de su secretario general, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

11. Para ello, argumentó que la solicitud de dar concepto favorable a una consulta popular de carácter nacional se adelantó con estricto cumplimiento del orden constitucional y legal aplicable, esto es, los artículos 103 y 104 de la Constitución Política; 32 de la Ley 1757 de 2015 y 6.º de la Ley 5.º de 1992 (ordinal 2.º).

12. En efecto, sostuvo que, en ejercicio de la función de carácter político, el 14 de mayo de 2025, en sesión plenaria, la corporación pública referida negó la solicitud expuesta, en tanto se depositaron 49 votos por el «no» frente a 47 por el «sí», conforme las mayorías requeridas previstas en los artículos 117 al 121 de la Ley 5.º de 1992. En consecuencia, afirmó que dicha votación adquirió plenos efectos jurídicos¹³.

13. Al respecto, trajo a colación que la decisión del Senado de la República en punto de una solicitud de consulta popular no es un acto legislativo ni implica el trámite de un proyecto de ley, de ahí que consista en una expresión de control político en relación con la conveniencia o no de una decisión gubernamental de trascendencia nacional, por ende, el artículo 125 de la Ley 5.º de 1992 (trámite de votación de proposiciones) no resulta aplicable.

14. Por otra parte, en punto de las irregularidades aducidas, indicó que el retiro de la sesión del senador Richard Humberto Fuelantala corresponde a una falta al deber de aquel de asistir a las sesiones y expresar el voto; sin embargo, ello no es trasladable a la Mesa Directiva o al secretario general. En todo caso, sostuvo que lo

¹⁰ En el expediente 2025-00072-00. Mediante auto del 26 de junio de 2025 (índice 56 Samai) se negó la medida cautelar solicitada por el demandante y los coadyuvantes, Bernardo Henao Jaramillo, Marcel Fernando Vargas y Germán Espinosa Mejía. A su vez, se reconoció a otros como coadyuvantes y terceros impugnadores. Luego, a través de providencias del 2 de julio de 2025, se resolvió no reponer el auto admisorio de la demanda (índice 67 Samai) y se rechazó de plano la nulidad propuesta por el partido Conservador Colombiano (índice 68 Samai). De manera subsiguiente, se dispuso, en auto del 17 de julio de 2025 (índice 86 Samai), negar la solicitud de medida cautelar solicitada por la Fundación para el Estado de Derecho. El 24 de septiembre siguiente se admitió la reforma de la demanda (índice 106 Samai) y, finalmente, en providencia del 27 de octubre de 2025 (índice 111 Samai), se dispuso acumular los procesos de la referencia, quedando como expediente principal el 2025-00072-00.

¹¹ En el expediente 2025-00076-00. Mediante el auto del 26 de junio de 2025 (índice 25 Samai) se negó la medida cautelar y, el 27 de agosto siguiente (índice 37 Samai), se remitió el expediente a la Secretaría de la Sección Quinta para resolver la eventual acumulación de procesos.

¹² Índices 79 Samai (rad. 2025-00072-00) y 31 Samai (rad. 2025-00076-00).

¹³ Para el efecto, trajo a colación la sentencia C-277 de 2007 proferida por la Corte Constitucional.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

relatado no constituye un vicio sustancial o de procedimiento porque no afectó la formación de la voluntad democrática ni quebrantó principios constitucionales esenciales.

15. En lo atinente a la violación del artículo 133 de la Ley 5 de 1992, en razón a la explicación del voto del senador Édgar Díaz Contreras y la posterior modificación (de sí a no), indicó que de la grabación de la sesión se desprende que ello no ocurrió, pues tan solo aquel se depositó por el no, según se observa de la certificación anexada.

16. A su vez, puso de presente que la votación del caso concreto (nominal) no tiene un tiempo mínimo, pero sí uno máximo de 30 minutos para anunciar el resultado, conforme lo prevé el artículo 130 de la Ley 5.º de 1992. Por otra parte, precisó que el senador León Fredy Muñoz sí ejerció su derecho al voto y que la senadora Martha Peralta Epiayú se retiró del recinto 1 hora y 22 minutos antes de iniciar el punto del del orden del día referido, lo cual, como se anticipó, no es atribuible a la corporación pública accionada.

17. Finalmente, afirmó que a la Secretaría General del Senado no se ha allegado sentencia, ni constancia de ejecutoria, que declare la pérdida de investidura del congresista Ciro Ramírez Cortés. Al respecto, puntualizó que aquel fue suspendido de la condición congresional¹⁴, en razón a una detención preventiva; no obstante, la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión referida y, por ello, la corporación pública accionada dispuso, mediante Resolución 385 del 9 de mayo de 2025, levantar la suspensión temporal del ejercicio del cargo.

18. En consecuencia, concluyó que la intervención del senador Ramírez Cortés, en la sesión del 14 de mayo de 2025, no vició el quórum ni el resultado de la votación.

C. Otras intervenciones

19. El **presidente de la República**¹⁵, actuando a través de apoderado judicial, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, pues, a su juicio, el presidente del Senado de la República y su Mesa Directiva «[...] incurrió en múltiples irregularidades que viciaron el procedimiento de manera sustancial [...]».

20. Para el efecto, insistió en que la Sección Quinta del Consejo de Estado no es competente para conocer del asunto propuesto¹⁶, en tanto el cuestionamiento se dirige contra vicios de procedimiento en la convocatoria de aprobación de la consulta

¹⁴ Conforme lo establece el artículo 277 de la Ley 5.º de 1992.

¹⁵ Índices 100 y 101 Samai del expediente 2025-00072-00. Al respecto, se precisa que la contestación efectuada por el presidente de la República en el expediente 2025-00076-00 fue extemporánea, por ende, no se tendrá en cuenta.

¹⁶ Resulta oportuno poner de presente que dicho cuestionamiento fue elevado en el recurso de reposición contra el auto admisorio de la demanda por el mismo extremo procesal; sin embargo, aquella providencia no se repuso al encontrar que esta corporación tiene la competencia funcional para decidir y tramitar el asunto de la referencia (índice 67 Samai).



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

popular, por ello, en su criterio, la competencia funcional recae en la Corte Constitucional, conforme al ordinal 3.º del artículo 241 de la Constitución Política¹⁷.

21. Por otra parte, en punto de las irregularidades, a su juicio, ocurridas en la sesión del 14 de mayo de 2025, sostuvo que la lectura de la proposición no se limita al trámite de las leyes, pues, según el artículo 114.1 de la Ley 5.º de 1992, aquella consiste en la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras, por tanto, debía aplicarse lo dispuesto en los artículos 47.3 y 125 *ibidem*.

22. En ese mismo sentido, alegó que la omisión de la lectura de la proposición no puede considerarse como una formalidad menor, bajo el entendido de que ello permite que los congresistas determinen el sentido del voto de manera informada y democrática.

23. Asimismo, puso de presente que, una vez abierto el registro de la votación, algunos senadores manifestaron cuestiones de orden sobre la forma en cómo se estaba sufragando, pese a ello, no se tuvieron en cuenta por la Mesa Directiva, según lo exige el artículo 132 de la Ley 5.º de 1992, y se procedió al cierre de aquella.

24. De igual forma, indicó que a la senadora Martha Peralta Epieyú se le impidió votar porque no tuvo la oportunidad de conocer el momento en que se inició el sufragio respectivo y de ingresar al recinto, de ahí que, según su dicho, se haya vulnerado el principio democrático.

25. Por otra parte, argumentó que el resultado final debió haber concluido con un empate, si se tiene en cuenta que el senador Édgar de Jesús Díaz Contreras había votado de forma positiva y, luego de una explicación, se tomó aquel como negativo; no obstante, el artículo 123 de la Ley 5.º de 1992 establece que cada congresista participante en una votación tiene únicamente derecho a emitir un sufragio, el cual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 *ibidem*, no puede ser objeto de explicación.

26. A su vez, sostuvo que en el registro fílmico se observan 93 senadores en el recinto, pero, a su juicio, sufragaron 96 senadores. A partir de lo expuesto, relató que debía anularse y repetirse la votación, tal como lo consagra el artículo 123.3 de la Ley 5.º de 1992.

27. Finalmente, consideró que la senadora María José Pizarro impugnó la decisión del presidente del Senado de la República relativa a dar por concluida la votación, recurso que luego fue tramitado por aquel mismo, con lo que se desconoció la competencia con que cuenta la plenaria para resolver este tipo de impugnaciones, conforme lo establece el artículo 129.10 de la Ley 5.º de 1992.

¹⁷ «Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: [...] 3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

28. Por su parte, el apoderado judicial del **partido Conservador Colombiano**¹⁸ (tercero impugnador), solicitó negar las pretensiones de la demanda bajo el argumento de que la votación efectuada por el Senado de la República, en la sesión en la que se denegó la consulta popular, no fue irregular.

29. En síntesis, manifestó que el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992 exige que el número de sufragios debe coincidir con los congresistas presentes al momento de la votación y que la omisión de este deber, por parte de los senadores, no invalida los resultados. Asimismo, argumentó que de llegarse a establecer que alguno de aquellos explicó su voto tampoco tiene el efecto propuesto por los demandantes.

30. Con todo, sustentó que la lectura obligatoria de la proposición se da cuando se presenten modificaciones en aquella, situación que, en el caso concreto, no se advirtió.

31. Por otra parte, el tercero impugnador, Francisco Andrés Manotas Polo¹⁹ pidió que las pretensiones de las demandas sean negadas. Para el efecto, sostuvo que no se requería la lectura de la proposición, en tanto, los artículos que resultan aplicables son el 43 y 130 de la Ley 5.º de 1992 y no el 125 de la citada norma.

32. Asimismo, argumentó que el voto del senador Édgar Díaz Contreras fue negativo y que la senadora Martha Peralta Epiayú estaba ausente en el recinto, al momento de la votación.

33. Por último, propuso que el medio de control de nulidad es improcedente para cuestionar la legalidad del mecanismo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política, en tanto lo decidido no constituye un acto administrativo, por lo que no es susceptible de control judicial alguno.

34. El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** contestó la demanda por fuera de la oportunidad legal²⁰, motivo por el cual no se tendrá en cuenta.

D. Trámite de sentencia anticipada

35. Mediante providencia del 3 de diciembre de 2025²¹, el magistrado ponente ordenó impartir trámite para dictar sentencia anticipada, se pronunció sobre las pruebas aportadas y requeridas por los extremos procesales y fijó el litigio en los siguientes términos:

103. De acuerdo con el ordinal 1.º, inciso segundo, del artículo 182A del CPACA, se procede a fijar el litigio a partir de la premisa de que el acto de contenido electoral objeto de nulidad se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, con sustento en los siguientes problemas jurídicos:

¹⁸ Índices 40 y 41 Samai del expediente 2025-00072-00.

¹⁹ Índice 85 Samai.

²⁰ Tal como consta en el informe secretarial visible en el índice 105 Samai.

²¹ Índice 116 Samai.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

a) ¿Se infringió el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992, al no coincidir el número de votos depositados con los senadores presentes en la sesión plenaria en la que se decidió la solicitud de dar concepto favorable a la consulta popular del orden nacional?

b) ¿Se desconocieron los artículos 126 y 127 de la Ley 5.º de 1992, en tanto el senador Richard Fuelantala Delgado se abstuvo de votar, a pesar de estar registrado en el sistema electrónico y, además, al no permitirse que los senadores Martha Peralta Epiayú y León Fredy Muñoz ejercieran su derecho al voto?

c) ¿Se violó el artículo 133 de la Ley 5.º de 1992, en razón a que el secretario general del Senado de la República modificó el sentido del voto emitido por el senador Édgar Díaz Contreras (de positivo a negativo) una vez cerrado el registro de la votación?

d) ¿Se infringieron los artículos 29 de la Constitución Política y 125 de la Ley 5.º de 1992 al no leerse la proposición objeto de debate y votación en la sesión del 14 de mayo de 2025?

e) ¿Se contravino lo dispuesto en los artículos 29 y 133 de la Constitución Política, al permitirse la participación del senador Ciro Ramírez en la votación a la solicitud de dar concepto favorable a la consulta popular del orden nacional, pese a que se le decretó la «[...] pérdida de investidura [...]»?

104. Asimismo, deberá resolverse si: ¿el acto acusado se expidió irregularmente al: (i) disponerse tres (3) minutos para que los senadores depositaran su voto y, (ii) no garantizarse el trámite adecuado de las recusaciones ni certificarse el quórum decisorio previo a la votación?

105. Lo expuesto, a partir del concepto de la violación indicado en la presente providencia, junto con las razones de hecho y de derecho presentadas oportunamente por las partes, sin perjuicio de otros asuntos procesales o sustanciales que resulten del debate principal.

E. Alegatos de conclusión

36. Durante el término para alegar de conclusión²², el **Senado de la República**²³, a través de su secretario general, reiteró los argumentos planteados en las contestaciones de las demandas.

37. El **demandante**, mediante escrito del 2 de febrero de 2026²⁴, presentó de forma extemporánea sus alegatos, por lo que no se tendrán en cuenta.

F. Concepto del Ministerio Público

38. La **procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado** solicitó²⁵ negar las pretensiones de las demandas, en tanto no se acreditó que el acto acusado haya desconocido las normas en que debía fundarse ni se expidió irregularmente.

39. Para el efecto sostuvo, en punto de las irregularidades planteadas, que no se infringió el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992, pues, según la Gaceta

²² Índice 125 Samai. El cual se surtió entre el 19 de enero de 2025 hasta el 30 siguiente.

²³ Índice 122 Samai.

²⁴ Índice 128 Samai.

²⁵ Índice 126 Samai.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

989 del 13 de junio de 2025, los senadores presentes en la sesión de votación (14 de mayo de 2025) eran 96, número que coincide con el total de votos depositados a la solicitud de concepto favorable a una consulta popular del orden nacional. Al respecto, puso de presente que la senadora Martha Isabel Peralta Epiayú no se encontraba en el recinto y, por ende, no se tuvo como votante.

40. En segundo lugar, frente al presunto desconocimiento de los artículos 126 y 127 de la Ley 5.º de 1992, puntualizó que el senador Richard Humberto Fuelantala Delgado si bien asistió a la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, lo cierto es que no se registró en la votación a la consulta popular y tampoco advirtió una anotación de retiro del recinto.

41. Contrario a ello, reiteró que la senadora Martha Peralta Epiayú dejó constancia del abandono de la sesión. Asimismo, precisó que el senador León Fredy Muñoz Lopera ejerció su derecho al voto. Por consiguiente, concluyó que los artículos referenciados no fueron vulnerados.

42. En tercer lugar, encontró que el secretario general del Senado no modificó el sentido del voto del senador Édgar Díaz Contreras, tan solo aclaró que este fue manual y no electrónico y, además, que su decisión fue negativa y no positiva. Así las cosas, determinó que no se violó el artículo 133 de la Ley 5.º de 1992.

43. Por otra parte, en punto de la no lectura de la proposición antes de la votación referida, puntualizó que no había lugar a aplicar el artículo 125 del Reglamento del Congreso, toda vez que el trámite de una convocatoria a consulta popular del orden nacional no corresponde a una proposición, según lo establecido en los artículos 114 y 115 *ibidem*.

44. En quinto lugar, alegó que si bien el senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés participó en la discusión y votación del 14 de mayo de 2025, lo cierto es que, no reposa en el expediente algún medio probatorio que demuestre que aquel haya perdido la investidura.

45. Asimismo, afirmó que la votación a la solicitud de emitir concepto favorable a la consulta popular del orden nacional fue nominal, en ese sentido, según el artículo 130 de la Ley 5.º de 1992, «[...] los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado [...]» no puede exceder los treinta (30) minutos, por lo que disponer un tiempo inferior no conlleva la trasgresión de la norma.

46. Finalmente, trajo a colación que en la sesión del 14 de mayo de 2025 no se dejó de tramitar alguna recusación. Además, sostuvo que el quórum decisorio se verifica al inicio de la sesión con el llamado a lista, salvo que algún integrante del Senado de la República así lo solicite, lo cual, en el caso concreto, no ocurrió. Con todo, argumentó que la votación arrojó un total de 96, lo que de suyo implicó la existencia de quórum deliberatorio y decisorio.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

II. CONSIDERACIONES

47. La Sala negará las pretensiones de nulidad elevadas contra el acto de votación de la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, por medio del cual el Senado de la República emitió concepto desfavorable a una consulta popular del orden nacional, conforme a las razones que se esbozarán a continuación.

48. Para ese efecto, se hará referencia, en primer lugar, a la competencia del Consejo de Estado para conocer, en única instancia, del acto acusado y luego se abordarán algunas consideraciones frente a la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana. En segundo lugar, se desarrollarán los cargos propuestos en la fijación del litigio.

2.1. De la competencia funcional del Consejo de Estado y marco constitucional de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana

49. En este acápite, la Sala i) precisará la competencia del Consejo de Estado para conocer del acto que culminó dicho trámite en el Senado de la República, a fin de permitir un acercamiento a los aspectos normativos y competenciales que enmarcan el análisis del presente caso. De igual manera, ii) se expondrá el marco constitucional que estructura la consulta popular como mecanismo de democracia directa, así como el alcance del concepto previo del Senado y su relación con la facultad presidencial prevista en el artículo 104 de la Constitución Política.

a) De la competencia del Consejo de Estado para conocer del acto demandado

50. Conforme lo expuesto en el auto de 2 de julio de 2025²⁶, la Sala reitera que la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer, en única instancia, de la nulidad del acto mediante el cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable a una consulta popular del orden nacional.

51. En efecto, el acto sometido a control corresponde a la decisión del Senado de la República que concluyó el trámite previsto en el artículo 104 de la Constitución Política para la eventual convocatoria a una consulta popular, en particular, la emisión del concepto previo requerido para habilitar la intervención ciudadana en asuntos de trascendencia nacional.

52. Dicho escenario reviste la naturaleza de un acto de contenido electoral, en la medida en que define la viabilidad de activar un mecanismo de democracia directa, cuyo desarrollo involucra a los ciudadanos para participar en la toma de la decisión, y condiciona el ejercicio del poder soberano.

²⁶ Índice 67 Samai. A través de dicha providencia se decidió el recurso de reposición propuesto por el apoderado del presidente de la República contra el auto admisorio de la demanda, dentro del expediente principal.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

53. La jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado de forma reiterada²⁷ ha diferenciado entre actos electorales y actos de contenido electoral, en el sentido de señalar que, los primeros, son aquellos mediante los cuales se declara una elección, se realiza un nombramiento, una designación o un llamamiento para suplir vacantes en corporaciones públicas.

54. De igual forma, ha sostenido que dichos actos comprenden las elecciones populares, esto es, aquellas efectuadas por corporaciones electorales, nombramientos de autoridades y demás decisiones directamente vinculadas al ejercicio del voto o a la provisión de cargos públicos, cuyo control judicial se ejerce exclusivamente a través del medio de control de nulidad electoral.

55. A su turno, los actos de contenido electoral no declaran una elección o nombramiento, pero sí inciden o tienen la virtualidad de influir en estos, por cuanto, se trata de decisiones administrativas expedidas en desarrollo de la función electoral, destinadas a organizar, preparar o perfeccionar dicho proceso, por ejemplo, los actos sobre inscripción de candidatos, conformación de listas o decisiones previas que afectan el desarrollo o resultado de una elección, los cuales son susceptibles de control judicial cuando impiden continuar la actuación.

56. En consonancia con lo anterior, en lo que respecta al caso objeto de debate, conviene anotar que los actos de contenido electoral comprenden aquellas decisiones que, aun sin producir directamente la elección de autoridades, inciden de manera determinante en la configuración, ejercicio o control de los mecanismos de participación ciudadana o en la formación de la voluntad política colectiva.

57. Ello es así en la medida en que habilitan, condicionan o delimitan el acceso de los electores a un procedimiento decisorio previsto en la Constitución Política, de ahí que la jurisprudencia haya sostenido que este tipo de actos definitivos son susceptibles del control judicial asignado a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, al ser instrumentos que expresan el ejercicio del poder político y, en consecuencia, sujetos a reglas de validez.

58. Desde esta perspectiva, la decisión del Senado que emite concepto desfavorable en los términos del artículo 104 de la Constitución Política constituye un acto definitivo de contenido electoral, pues, se reitera, culmina el mecanismo de democracia directa mediante el cual los ciudadanos deciden sobre asuntos de trascendencia nacional.

59. Así las cosas, el concepto desfavorable proferido por el Senado de la República implicó la culminación de una fase preelectoral indispensable para habilitar la consulta popular, cuyo desarrollo posterior involucra directamente la voluntad de los

²⁷ Sobre la distinción entre los actos electorales y los de contenido electoral, consultar entre otros: Consejo de Estado. Sección Quinta. Auto del 15 de julio de 2025, Rad. 11001-03-24-000-2025-00230-00, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez [En relación con este tema, consultar las citas que se realizan en la providencia, a saber: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 9 de marzo de 2012. Rad.: 68001-23-15-000-2011-00717-01. M.P. Mauricio Torres Cuervo; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Expediente 1570, Consejero Ponente doctor Mario Alario Méndez, auto de 18 de julio de 1996].



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

ciudadanos a través de una votación. En consecuencia, esta decisión conserva un contenido electoral por su incidencia directa en la participación democrática y por integrar el procedimiento que finaliza con la convocatoria a los ciudadanos para expresar su voluntad de manera vinculante.

60. Por tanto, al tratarse de un acto definitivo de contenido electoral (culminó el trámite del mecanismo de participación ciudadana), adoptado en ejercicio de una competencia constitucional ejercida por una autoridad del orden nacional, resulta evidente su sujeción al control de legalidad asignado a esta Sección, conforme a lo previsto en el ordinal 1.º del artículo 149 del CPACA²⁸ y a las reglas de reparto fijadas en el Acuerdo²⁹ 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado³⁰.

b) Marco constitucional de la consulta popular: del concepto previo del Senado de la República

61. En este apartado se desarrollará el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable a la consulta popular. Para ello, se examinarán: i) el principio de soberanía popular establecido en el artículo 3.º de la Constitución Política; ii) el alcance del artículo 40.2 *ibidem*; iii) la configuración constitucional de la consulta popular; iv) el desarrollo estatutario y jurisprudencial de dicho mecanismo; y v) las exigencias procedimentales previstas en el artículo 104 superior y en el Reglamento del Congreso, particularmente en lo relativo al pronunciamiento previo del Senado.

62. En ese orden, sea lo primero señalar que la proclamación de la soberanía popular contenida en el **artículo 3.º de la Constitución Política** constituye el fundamento de la organización democrática del Estado colombiano.

63. Conforme a tal disposición, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público, lo que implica que la ciudadanía no solo es titular abstracta del poder político, sino también el sujeto activo en el proceso de formación de las decisiones que a todos los ciudadanos atañe.

64. En esa medida, el principio de soberanía popular se proyecta en el derecho de participación política consagrado en el artículo 40 *ibidem*, que reconoce a todo ciudadano la facultad de intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder

²⁸ «COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos».

²⁹ Modificado por el 434 de 2024 de la Sala Plena del Consejo de Estado

³⁰ «DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: Sección Quinta: [...] 2. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral, así como contra los actos expedidos por las autoridades electorales en virtud de su función de regulación, inspección, vigilancia y control de toda la actividad electoral de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos y las relacionadas con la dirección y organización de las elecciones».



político, configurando así la participación democrática como un elemento estructural del orden constitucional.

65. Desde esta perspectiva, los mecanismos de participación ciudadana, como la consulta popular, están destinados a materializar el principio de soberanía popular en el funcionamiento del Estado. A través de ellos, el pueblo puede intervenir directamente en la adopción de decisiones públicas, complementando la democracia representativa y garantizando la efectividad del derecho fundamental de participación política.

66. De igual forma, en el marco de la jurisprudencia constitucional, conviene acotar que el desarrollo de la consulta popular encuentra fundamento en la evolución misma del principio democrático en Colombia. En efecto, la Corte Constitucional³¹ ha explicado que el carácter universal y expansivo de dicho axioma se sustenta en un cambio cualitativo introducido por la Constitución de 1991 frente a las cartas políticas anteriores.

67. En ese orden, el tribunal constitucional afirmó que la Constitución vigente no solo incorpora el principio democrático en su variante liberal, centrado en la representación política, sino que lo transforma en un modelo participativo, que desborda el esquema meramente representativo para permitir la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (art. 2.º C.P.).

68. Así, según dicho tribunal, en la dimensión participativa se articulan: «[...] las formas de representación tradicionales con los instrumentos de democracia directa que permiten una actuación más efectiva y cercana del ciudadano que ahora no simplemente es un *espectador*, sino también un *gestor* o *ejecutor* del poder público»³² [énfasis es del original].

69. Bajo este entendido, el tránsito hacia un modelo de democracia participativa supuso la afirmación plena de la **soberanía popular** como eje estructural del orden constitucional instaurado en 1991. Ello, implicó reconocer que el poder público no solo emana del pueblo en un plano estrictamente formal, sino que debe retornar constantemente a él mediante mecanismos efectivos que permitan su intervención directa en la definición de los asuntos trascendentales del país.

70. En consecuencia, la Constitución de 1991 consagró unas formas de participación democrática para que la ciudadanía incida de manera real en las decisiones de carácter nacional, regional y local, y ejerza un control más inmediato sobre quienes detentan funciones públicas, la cual fue destacada por la Corte Constitucional en los siguientes términos³³:

Bajo esta nueva concepción se da cabida a instituciones como la revocatoria del mandato de los elegidos, consagrada en la Constitución de 1991 en los artículos 40-4, 103 y 259, a una más directa participación de los ciudadanos, a través de mecanismos

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Corte Constitucional, Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, MP. Mauricio González Cuervo.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-245 del 3 de junio de 1996, MP. Vladimiro Naranjo Mesa.



como el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa y el cabildo abierto, consagrados en la Constitución de 1991 en los artículos 40-2, 40-5, 103, 104, 105, 106, 155, 170, 270, 377, 378 y 379, entre otros. Lo que el constituyente de 1991 buscó con la consagración de la “*soberanía popular*” fue, en últimas, ampliar en la mayor medida posible, los espacios de participación democrática del pueblo en la toma de decisiones que tengan incidencia tanto nacional como regional y local, y también en el control del ejercicio del poder público de los gobernantes, entendiendo este término en su sentido más amplio [...] [énfasis es del original].

71. Por consiguiente, puede concluirse que en el Estado social de derecho que nos rige, la soberanía popular se ejerce a través de una democracia participativa, a través de la cual se legitima toda expresión del poder público³⁴.

72. Por su parte, **el artículo 40.2 de la Constitución Política** consagra, como eje de la democracia participativa, el derecho fundamental de todo ciudadano a intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político, lo cual permite acudir a diversos mecanismos de participación ciudadana, entre ellos la consulta popular.

73. En esa dirección, dicha norma constitucional establece la participación ciudadana como un derecho fundamental y, al mismo tiempo, como un componente estructural de la democracia participativa, en tanto reconoce que todo ciudadano puede intervenir en la conformación, ejercicio y control del poder político. Desde tal perspectiva, de la disposición constitucional se desprenden diversas facetas que singularizan las distintas formas de participación ciudadana, a saber:

- a) La primera corresponde a la facultad de la ciudadanía de ejercer los mecanismos de participación democrática previstos en la Constitución;
- b) La segunda alude a una dimensión colectiva, en cuanto estos mecanismos permiten la construcción de decisiones públicas, aspecto que robustece la manifestación del principio de soberanía popular consagrado en el artículo 3 superior; y
- c) En tercer lugar, impone a todas las autoridades el deber de promover, facilitar y garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de la participación democrática.

74. Así las cosas, una de las formas de participación democrática es la consulta popular, como se desprende del artículo 103 constitucional:

Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, **la consulta popular**, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. [Énfasis propio]

[...]

75. Conforme lo expuesto, la consulta popular, como mecanismo previsto por el constituyente para que los ciudadanos se pronuncien sobre asuntos de trascendencia

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-303 del 28 de abril de 2010, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.



nacional, se erige en una forma de participación mediante el cual la ciudadanía incide directamente en el poder público.

76. Desde tal punto de vista, aquel mecanismo no solo cumple una función decisoria, sino que también constituye una forma de control político, en cuanto permite someter al escrutinio democrático decisiones de especial importancia, con lo cual se fortalecen principios como la transparencia, la deliberación pública y la legitimidad del proceso democrático.

77. De esa manera, como se desprende de los artículos 3.º, 40.2 y 103 de la Constitución Política, la consulta popular se erige como una manifestación directa del poder constituyente primario, en cuanto faculta al cuerpo electoral para pronunciarse sobre asuntos de trascendencia nacional. De igual forma, dicha configuración se articula con lo previsto en el artículo 104 *ibidem*, que exige el concepto previo del Senado de la República como garantía adicional de control político antes de la eventual convocatoria a dicho mecanismo de participación, como se desarrollará más adelante.

78. Por ahora, resulta útil destacar que las **Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015** desarrollaron los preceptos constitucionales señalados y, en concreto, el artículo 8.º de la primera de las normas citadas definió la consulta popular como «[...] la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto».

79. Ciertamente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-180 de 1994 precisó que el mecanismo popular en comento consiste en la posibilidad de acudir a la ciudadanía para conocer su opinión frente a un aspecto de interés nacional, regional o local y, luego, abordar decisiones concretas.

80. Por consiguiente, dicho tribunal anotó que la decisión que resulte del ejercicio democrático se convierte en obligatoria³⁵, pues el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. De forma textual se consideró en la decisión referida:

A manera de presentación general de este mecanismo, debe anotarse que el proyecto visualiza la consulta como una indagación de la opinión ciudadana acerca de una pregunta de carácter general que realiza el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde respectivo, redactada en forma clara, de modo tal que sea respondida por el pueblo con un "SI" o un "NO".

De modo general, puede afirmarse que la consulta popular es la posibilidad que tiene el gobernante de acudir ante el pueblo para conocer y percibir sus expectativas, y luego tomar una decisión. En otros términos, es la opinión que una determinada autoridad

³⁵ En el evento que se cumpla el siguiente requisito previsto en el artículo 41 de la Ley 1757 de 2015, así: «[...] que la pregunta sometida al pueblo haya obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas³⁶.

81. Asimismo, en la sentencia C-053 de 2019 se reiteró que la consulta popular consiste en «[...] un mecanismo idóneo para que la ciudadanía decida, a través de una respuesta afirmativa o negativa, sobre asuntos nacionales, departamentales, municipales, distritales o locales».

82. A su turno, en lo atinente a los asuntos susceptibles de ser sometidos a consulta popular, el legislador estatutario³⁷ ha sido categórico en delimitar su alcance material. En ese contexto, de la normativa se desprende que este mecanismo democrático no puede ser utilizado para promover la modificación del texto constitucional, la aprobación de proyectos normativos articulados ni la convocatoria de una asamblea constituyente, salvo cuando se vaya a reformar la Constitución según el procedimiento establecido en el artículo 376.

83. Aquellas restricciones obedecen a la necesidad de preservar el texto constitucional y evitar que, por vía de consulta, se desborden las competencias propias del Congreso y del poder constituyente derivado. En ese sentido, es oportuno acotar que tales límites estructurales garantizan que la consulta popular se mantenga dentro de su naturaleza consultiva y decisoria sobre asuntos de trascendencia nacional, sin invadir ámbitos reservados a otros procedimientos, como, por ejemplo, el de reforma constitucional.

84. Por otra parte, se tiene que, frente al trámite de la consulta popular de orden nacional, se requiere que el Senado se pronuncie, dentro del mes siguiente a la presentación del informe por parte del presidente de la República, sobre la conveniencia o no de la convocatoria al mecanismo de participación ciudadana, esto es, que para llevar a cabo una consulta popular nacional se requiere el concepto previo del órgano legislativo en referencia.

85. Al respecto, el artículo 32 de la Ley 1757 de 2015 prescribe que para convocar un plebiscito o una consulta popular nacional se exige concepto previo de la corporación competente, la cual deberá pronunciarse en un mes. A su vez, respecto de las consultas territoriales, el concepto deberá emitirse en veinte días y podrá aprobarse o rechazarse por mayoría simple. Así lo regula el referido precepto:

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.

Sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo del artículo 9o de la presente ley, en un término de veinte (20) días, contado a partir del cumplimiento del requisito previo del que trata el artículo 20 de la presente ley, la corporación pública correspondiente emitirá

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia del 8 de abril de 2015, MP. Mauricio González Cuervo.

³⁷ Artículos 50 y 52 de la Ley 134 de 1994.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

su concepto respecto de la convocatoria a Consulta Popular Departamental, Distrital, Municipal o Local. La Corporación Pública correspondiente podrá, por la mayoría simple, rechazarla o apoyarla.

86. Frente a la norma en cita, la Corte Constitucional, en sentencia C-150 de 2015, consideró ajustada a la Constitución la fijación de plazos para emitir el concepto previo tanto en plebiscitos como en consultas populares nacionales y territoriales, y precisó que la norma no reguló las mayorías aplicables, las cuales se rigen por el artículo 20 del proyecto (para el plebiscito) y por la Ley 134 de 1994 (para la consulta popular nacional). De esta manera lo indicó dicho tribunal:

6.24.1. El **artículo 32** se ocupa de establecer algunas reglas relativas al concepto previo en el caso del plebiscito, de una parte, y de las consultas populares nacionales y territoriales, de otra.

6.24.1.1. El primero de los contenidos normativos es plenamente compatible con la Constitución en tanto se limita a establecer, al amparo de la libertad de configuración que en esta materia tiene el Congreso, un término para el concepto previo por parte de la corporación legislativa.

6.24.1.2. El segundo contenido normativo, no obstante las dificultades interpretativas que supone la remisión al parágrafo del artículo 9 del proyecto, en tanto establece el mismo término que prescribe la norma ahora examinada, no ofrece problemas constitucionales en tanto se limita a fijar un término para que se adelante el trámite de las consultas populares territoriales.

6.24.2. Considera la Corte necesario precisar que las mayorías para negar o aprobar el plebiscito o la consulta popular nacional en la corporación pública en que debe hacer su tránsito, no fueron objeto de regulación en esta disposición en tanto la última frase del tercer inciso se refiere a los mecanismos de orden territorial. En esa medida, en el caso del plebiscito se aplica lo dispuesto en el literal c) del artículo 20 del proyecto y en el caso de la consulta popular nacional las establecidas en la Ley 134 de 1994. [Énfasis del original].

87. De su lado, la Ley 134 de 1994 al regular el trámite del concepto previo para adelantar una consulta previa de carácter nacional tan solo dispuso, en su artículo 53, el término en el que el Senado de la República debe emitir concepto favorable (20 días), prorrogable por otros diez (10), siempre que así lo decidan la mayoría de sus miembros. Además, frente a la consulta popular de carácter departamental o municipal determinó que si el concepto previo es desfavorable «[...] el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta».

88. Hasta acá es posible advertir que la consulta popular se configura como un mecanismo de democracia directa cuyo objeto, alcance material y procedimiento han sido estrictamente delimitados por el constituyente, el legislador estatutario y la jurisprudencia constitucional. Además, resulta ajustado colegir que su finalidad es permitir que la ciudadanía se pronuncie sobre asuntos de trascendencia, dentro de límites que preservan la constitución, y su convocatoria exige, en el ámbito nacional como territorial, la emisión oportuna del concepto previo por la corporación competente, conforme a los plazos y reglas fijadas en las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015.



89. Ahora bien, definido el alcance constitucional y estatutario del trámite previo a la realización de la consulta popular, resulta necesario precisar el contenido del **artículo 104 de la Constitución Política** y las reglas orgánicas que gobiernan la adopción de decisiones al interior del Senado en esta clase de actuaciones.

90. Ello, en razón a que i) el artículo 104 condiciona la convocatoria de la consulta al concepto previo favorable del Senado y ii) la emisión de tal pronunciamiento no solo exige observar las etapas procedimentales descritas, sino también las mayorías previstas en el Reglamento del Congreso, determinantes para establecer la validez de la decisión adoptada por la corporación.

91. En armonía con lo anterior, este último precepto dispone que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, está facultado para someter a consideración del pueblo decisiones de trascendencia nacional, cuya respuesta adquiere fuerza obligatoria y debe realizarse en un proceso autónomo, sin concurrencia con otras elecciones.

92. De este modo, el artículo 104 incorpora un mecanismo de participación ciudadana que resalta la doble garantía democrática. Por un lado, el control previo del Senado, y del otro, la fuerza vinculante del pronunciamiento popular, lo cual robustece el carácter participativo del Estado y armoniza el ejercicio del poder presidencial con el principio de soberanía popular.

93. A partir de dicho escenario, la consulta popular se configura como una forma de participación ciudadana, destinada a reforzar la legitimidad de las decisiones públicas o de exigir la implementación de una política y garantizar el cumplimiento material del principio democrático.

94. De igual forma, en los términos del referido artículo 104, la activación de tal mecanismo comienza con la iniciativa del presidente de la República y luego pasa al concepto previo de Senado, corporación que, para tales efectos, cuenta con sus propias reglas orgánicas de debate y votación, con el fin de que mantenga su carácter democrático.

95. En síntesis, como se desprende del artículo 104, la consulta popular es un mecanismo de democracia participativa que permite al pueblo decidir sobre asuntos de trascendencia nacional y cuyo trámite involucra la intervención del presidente de la República y del Senado. Este diseño constitucional asegura un control político previo y confiere fuerza vinculante al pronunciamiento ciudadano, reforzando la soberanía popular y la legitimidad democrática.

96. Por su parte, corresponde ahora destacar que el Reglamento del Congreso prevé que toda decisión adoptada por las cámaras debe reflejar la voluntad de la mayoría de los miembros presentes en la sesión, conforme a la regla general de decisión fijada por la Ley 5.º de 1992. En efecto, el artículo 117 dispone la aplicación de la mayoría simple como criterio ordinario de formación de la voluntad parlamentaria, salvo que la Constitución o la ley exijan otro tipo³⁸. Así, el concepto

³⁸ Artículo 118 de la Ley 5.º de 1992.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

previo solicitado al Senado frente a una consulta popular del orden nacional se entiende válidamente aprobado, únicamente, cuando obtiene el respaldo de la mayoría de los senadores asistentes.

97. En conclusión, la consulta popular constituye un mecanismo de democracia participativa sometido a un procedimiento constitucional y estatutario estricto, que exige concepto previo favorable del Senado dentro de los plazos legales y bajo las mayorías previstas en el Reglamento del Congreso. Dicho marco normativo y orgánico delimita el control judicial que corresponde ejercer para resolver el caso concreto de manera seguida.

2.2. Caso concreto

98. Con el marco fáctico y normativo delimitado, la Sala abordará las cuestiones jurídicas que estructuran el litigio. Por ello, en adelante se examinará si el acto mediante el cual el Senado culminó el trámite de la consulta popular se ajustó a las reglas constitucionales, estatutarias y orgánicas que rigen su expedición, o si, por el contrario, incurrió en los vicios planteados por las partes.

2.2.1. Coincidencia del número de votos depositados con los senadores presentes en la sesión del 14 de mayo de 2025, en concreto, de Richard Humberto Fuelantala Delgado, Martha Peralta Epiayú y León Fredy Muñoz Delgado

99. A juicio de los demandantes, en la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, los senadores de la República decidieron desaprobar la solicitud elevada por el presidente de la República frente a una consulta popular del orden nacional. Al respecto, indicaron que con 49 votos negativos sobre 47 positivos (96 en total) se emitió concepto desfavorable sobre aquella, pese a que en dicha reunión se encontraban presentes 97 congresistas.

100. En ese sentido, sostuvieron que la discordancia entre los votos emitidos y los senadores presentes en la sesión del 14 de mayo de 2025 vició de nulidad lo decidido y, por ende, dicha votación debía ser repetida, conforme lo establece el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992, así:

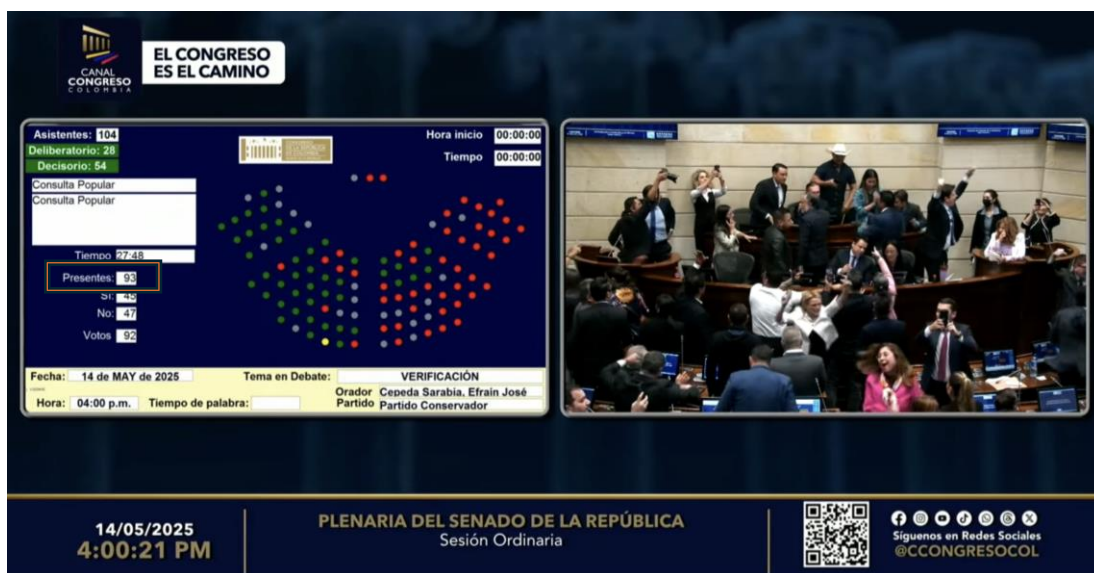
ARTÍCULO 123. Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que: [...] 4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.

101. Sobre el punto, el Senado de la República certificó que, en efecto, 49 votos fueron por el no, de los cuales 2 fueron manuales y no electrónicos, frente a 47 por el sí (2 de manera manual), ello, para un total de 96 sufragios.

102. En ese mismo sentido, se tiene que, en la videograbación de la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, a las 3:57:29 p. m., se dispuso el Senado de la República a votar la consulta popular del orden nacional y, en concreto, se abrió y cerró el registro

para esos efectos, tal como se evidenció desde las 3:58:05 p. m. hasta las 4:00:21 p. m.

103. En tal lapso, la Sala advierte que, se registraron y estaban presentes para decidir lo relativo al concepto favorable del mecanismo de participación ciudadana 93 congresistas, según se desprende del medio probatorio, así:



104. Sin embargo, no se debe perder de vista que 4 de aquellos ejercieron su derecho al voto de manera manual y no electrónica, estos son, los senadores Iván Cepeda Castro, Sonia Shirley Bernal Sánchez, Édgar de Jesús Díaz Contreras y Andrés Guerra Hoyos³⁹, por lo que se concluye que, en el recinto, estaban presentes 97 congresistas.

105. Así las cosas, lo que se desprende de lo expuesto es que el número de votos fue inferior en uno (1) al de los congresistas presentes en la votación del punto del orden del día referido a la solicitud de concepto favorable a una consulta popular del orden nacional.

106. Sobre ello, la Sala encuentra probado en el proceso que tal discrepancia entre la votación y asistencia de los senadores de la República, obedeció a que uno de estos últimos (curul amarilla de la imagen anexada) se registró como presente en la sesión; sin embargo, no decidió en uno u otro sentido.

107. Al respecto, el Senado de la República allegó una documental (grabación de la sesión) en la que se observa al senador Richard Humberto Fuelantala Delgado registrándose en la votación (automáticamente su curul aparece en la pantalla con color amarillo), pero tiempo después, exactamente, a las 3:59:49 p. m., aquel abandona la reunión congresional⁴⁰.

³⁹ Según se desprende del certificado de la votación expedido por el secretario general del Senado de la República y de la Gaceta 989 del 13 de junio de 2025.

⁴⁰ Índice 79 Samai del expediente principal. Archivo: «VotacionConsulta.mp4».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro
Demandado: Senado de la República
Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00
11001-03-28-000-2025-00076-00

108. Asimismo, debe destacarse que, hasta la finalización de la votación del punto del orden del día en comento, no se allegó ninguna prueba que demuestre el retorno de aquel a la sesión ni mucho menos que haya efectuado el voto de manera manual.

109. A similar conclusión se arriba frente a lo sucedido con la senadora Martha Peralta Epiayú, pues si bien estuvo presente en la sesión del 14 de mayo de 2025, lo cierto es que se retiró del salón del Senado de la República a las 2:34:58 p. m., es decir, con suficiente anterioridad al inicio de la votación de la consulta popular, lo cual sucedió desde las 3:57:29 p. m. De igual forma, quedó consignado en la Gaceta 989 del 13 de junio de 2025, así:

El Secretario General de la Corporación, doctor Diego Alejandro González González, informa:

Está abierto, señor Presidente, la Senadora Martha Peralta deja constancia, también, que se retira del recinto para no participar en esta votación señor Presidente [negritas son del original].

110. Por tanto, no resulta cierto que dicha senadora no haya podido ejercer su derecho al voto, en tanto lo probado en el proceso es que estuvo presente en la sesión en comento, pero al momento de la votación no se encontraba en el recinto, cuestión que conlleva a concluir que, por su propia voluntad, no participó del proceso en comento.

111. Finalmente, del certificado de la votación del punto del orden del día referido a la consulta popular del orden nacional se desprende que el senador León Fredy Muñoz participó y votó por el sí, de ahí que tampoco resulte cierta la afirmación de los demandantes en torno a que no pudo ejercer su derecho. En forma textual se consignó:

VOTACIÓN NOMINAL A LA CONSULTA POPULAR DE CARÁCTER NACIONAL PRESENTADA POR EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DOCTOR GUSTAVO PETRO URREGO Y SUS MINISTROS
EL 01 DE MAYO DE 2025

VOTARON ELECTRÓNICO
HONORABLES SENADORES
POR EL SÍ

No.	NOMBRE DEL SENADOR
30	MUÑOZ LOPERA FREDY LEÓN

112. Así las cosas, está probado en el proceso que en la votación de la solicitud al concepto favorable a una consulta popular del orden nacional el número de votos no fue igual al número de congresistas presentes y habilitados para participar en ella, debido a que el senador Fuelantala Delgado se registró para esos efectos, pero, finalmente, no ejerció su derecho.

113. En consecuencia, resulta oportuno definir el alcance de la regla prevista en el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992, con el fin de determinar si el reparo alegado por los accionantes cuenta con vocación de prosperidad.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

114. Esta última disposición, alegada como infringida por los demandantes en este punto, impone que, en cualquier votación, los sufragios depositados concuerden con los parlamentarios presentes en la sesión, de lo contrario, esto es, cuando se presenta una discrepancia entre ambas cifras, corresponde al presidente anular la votación y ordenar su repetición.

115. Pese lo expuesto, se tiene que el supuesto de hecho y la consecuencia jurídica en cita no pueden ser objeto de aplicación a partir de una lectura exclusivamente exegética, pues, lo complementario en este caso concreto, es consultar el espíritu de aquella, esto es, mediante una interpretación teleológica que responda el propósito o querer del legislador orgánico con lo previsto en el ordinal 4.º del artículo 123 en lo que respecta a las reglas de votación del congreso.

116. Al respecto, sea lo primero precisar que la norma referida tiene como objetivo garantizar que entre el registro de votantes y los votos depositados no exista ningún tipo de diferencia, con lo cual se pretende evitar inconsistencias por cuenta de errores en el sistema de votación o en el cómputo de sufragios, por ejemplo, cuando existan más votos que votantes presentes.

117. En ese orden de ideas, se puede derivar una primera conclusión relativa a que el ordinal 4.º del artículo 123 del Reglamento del Congreso pretende asegurar que el número de votos refleje correctamente la participación efectiva de quienes intervienen en la votación.

118. Nótese, entonces, que la consecuencia dispuesta en el sentido de que «[...] la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición» se configura cuando la discrepancia entre votos emitidos y congresistas presentes en la sesión obedece a irregularidades en el registro o en el conteo de los sufragios, pero no cuando la diferencia se deriva de la conducta deliberada de un senador que decide registrarse en la sesión y, posteriormente, abandonarla sin ejercer su derecho al voto.

119. Sobre este punto, resulta oportuno traer a colación que el ejercicio del voto por parte de los congresistas comprende las posibilidades de sufragar de manera afirmativa, negativa o de abstenerse, según se infiere del artículo 127 de la Ley 5.º de 1992⁴¹. En este mismo sentido, el artículo 124 *ibidem*⁴² fija la posibilidad de que aquellos se excusen para decidir cuando medien motivos justificados, esto es, el hecho de no haber estado presente en la primera decisión, cuando manifiesten un conflicto de interés o razones de conciencia.

120. Por consiguiente, resulta plausible reiterar, a partir de lo considerado por la Sala, que el ejercicio del voto de los congresistas resulta obligatorio, cuando se encuentren presentes en el recinto, salvo aquellas situaciones excepciones previstas

⁴¹ «DECISIÓN EN LA VOTACIÓN. Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. Para abstenerse de hacerlo sólo se autoriza en los términos del presente Reglamento».

⁴² «EXCUSA PARA VOTAR. El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

en el Reglamento del Congreso, que les permiten, legítimamente, no decidir en uno u otro sentido.

121. No obstante, el abandono del salón congresional, una vez se procede a la votación, no constituye una de las excepciones bajo análisis, tal como lo establece el artículo 126 de la Ley 5.º de 1992, así:

PRESENCIA DEL CONGRESISTA. Ningún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación.

122. Con todo, si un parlamentario decide retirarse del recinto legislativo, pese a la contravención de la norma citada, se advierte que dicho comportamiento puede llegar a reprocharse desde el plano ético, disciplinario (ámbito de su autonomía funcional) o de sanción al interior de las colectividades, conforme a la Ley 974 de 2005, pero es lo cierto que carece de la potencialidad de afectar la validez del resultado de la votación ni de configurar, por sí mismo, una irregularidad procedimental, máxime cuando no se afectó el quórum.

123. De allí que la decisión de no votar bien sea mediante abstención expresa (según lo previsto en el Reglamento del Congreso) o retiro del recinto, no invalida por sí solo el resultado de lo votado ni, mucho menos, puede ser equiparado a una irregularidad procedimental en el trámite de la votación a la solicitud del concepto favorable a una consulta popular del orden nacional, pues, se reitera, que el quórum no se afectó.

124. Conforme lo indicado, se insiste que, en el caso concreto, la votación objeto de análisis tuvo la presencia de 97 senadores, mientras que el resultado final arrojó un total de 96 votos emitidos. Ello, por cuanto el senador Richard Humberto Fuelantala Delgado se registró electrónicamente para sufragar (color amarillo de la imagen anexada), pero, luego, se retiró del recinto sin depositar su decisión, según se advierte de las documentales (mensaje de datos y videgrabación) allegadas.

125. Por consiguiente, los votos depositados (96) coinciden plenamente con el número de congresistas que efectivamente participaron en la decisión, circunstancia que descarta la existencia de inconsistencias en el registro o en el cómputo de la votación.

126. Contrario a lo considerado y de aceptar la tesis propuesta por los demandantes, conduciría al equívoco de que un congresista se registre como presente en una votación y, aun teniendo el deber funcional, decida retirarse del recinto o abstenerse de votar para que se conduzca a la declaratoria de nulidad de lo decidido por la corporación pública.

127. De aplicarse la norma en dicho sentido, se propiciaría una práctica lesiva en las votaciones adelantadas por el Congreso de la República, en tanto se permitiría bloquear deliberadamente las decisiones parlamentarias mediante situaciones de la autodeterminación propia del congresista que tendrían entidad suficiente para afectar la eficacia del procedimiento de votación y la autonomía funcional del órgano legislativo.

128. En ese orden de ideas, es posible concluir que la regla contenida en el ordinal 4.º del artículo 123 de la Ley 5.º de 1992 implica la anulación y repetición de la votación en aquellos eventos en que la falta de coincidencia entre el número de votos y el de congresistas presentes obedece a errores o irregularidades en el registro del congresista o en el conteo de los sufragios y no por la abstención o el retiro voluntario de aquel, tal como se probó en el presente caso. Así las cosas, al no configurarse el supuesto de hecho previsto en la norma referenciada, el cargo analizado no está llamado a prosperar.

2.2.2. Modificación del sentido del voto emitido por el senador Édgar Díaz Contreras

129. Por su parte, los accionantes sostuvieron el desconocimiento del artículo 133 de la Ley 5.º de 1992 por cuanto, a juicio de ellos, el secretario general del Senado de la República modificó el sentido del voto del senador Édgar Díaz Contreras luego de cerrado el registro de la votación. De manera textual, dicha disposición normativa establece lo siguiente:

ARTÍCULO 133. EXPLICACIÓN DEL VOTO. Durante las votaciones no se podrá explicar el voto. La constancia pertinente podrá presentarse en la discusión del asunto de que se trate, o en la misma sesión dejándola por escrito para consignarse textualmente en el acta de la sesión.

130. Al respecto, se advierte de la prueba documental allegada por el Senado de la República (videograbación)⁴³ a partir del cual se puede evidenciar que el senador Édgar Díaz Contreras ingresa al recinto a las 3:59 p. m., alza su brazo hacia la mesa directiva de la corporación pública, hace un gesto de mover sus dedos índice y medio hacia abajo⁴⁴, así:



131. Luego, se escucha que el presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda Sarabia, dispone que el secretario cierre el registro de la votación y anuncie el resultado. Previo a ello, se escucha a este último mencionar «[...] con el voto manual del senador Édgar Díaz por el sí [...]» y al unísono se percibe a algunos miembros de

⁴³ «<https://www.youtube.com/watch?v=0OCCqX2B6ul>».

⁴⁴ Así, se advierte de la probanza allegada por el Senado de la República (índice 79 Samai del expediente principal. Archivo: «VotacionConsulta.mp4»).



la corporación «[...] por el no, por el no [...]», posterior a dicho momento, el secretario general indica «[...] con el voto manual del senador Édgar Díaz por el no [...]».

132. Finalmente, se anunció el resultado de la votación así: «[...] tengo un voto manual del senador Cepeda por el sí, un voto manual de la senadora Sonia por el sí, tengo un voto por el no del senador Guerra [...] de manera manual y tengo el voto manual del senador Édgar Díaz que pregunté públicamente, yo dije vota sí y él me aclaró y me dijo voto no. Entonces, así las cosas, 47 votos por el sí y 49 votos por el no. En consecuencia, ha sido negado».

133. Asimismo, se tiene que en el certificado de la votación y en la Gaceta 989 del 13 de junio de 2025 quedó consignado que el voto del senador Édgar de Jesús Díaz Contreras fue por el «no». En este sentido, se puede observar:

**VOTARON MANUAL
HONORABLES SENADORES
POR EL NO**

No.	NOMBRE DEL SENADOR
1	DIAZ CONTRERAS EDGAR DE JESÚS

134. En consecuencia, lo que se desprende de lo probado y valorado en este punto es que el sentido del voto del senador en comento fue objeto de ambigüedades (lo manifestó, en un principio, mediante gestos) y no modificación por parte del secretario general de la corporación pública, pues, en un primer momento adujo que fue por el «sí»; sin embargo, al momento de dicha afirmación, el mismo congresista le indica que ello no es así, que su voto fue por el «no».

135. Por tanto, no es dable concluir que lo acontecido obedeció a una «explicación del voto», lo cual está expresamente prohibido por la Ley 5.º de 1992 (artículo 133), y consiste en dar las razones de por qué se decide en uno u otro sentido, sino a una confusión del secretario general que fue enmendada inmediatamente previo al anuncio del resultado. De manera textual, se plasmó en la Gaceta 989 que contiene el acta de la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, así:

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado.

Antes de realizar el anuncio oficial del resultado de la votación el Secretario General de la Corporación, doctor Diego Alejandro González González de manera pública aclara los votos manuales de los Senadores que no votaron de manera electrónica.

Por el voto manual del Senador Édgar Díaz por el Sí, por el Sí, por el voto manual del Senador Édgar Díaz por el NO, espere un segundo. Pero es que, perdón, perdón, Senador perdón, es que el voto es manual y puede hacer su aclaración, pero es manual Senador.

136. Así, se observa que en ningún momento el senador Díaz Contreras brinda a la plenaria los motivos o razones por los cuales depositó su voto por el «no», pues tan solo reafirma este último ante la manifestación del secretario general del Senado de la República, lo cual, se insiste no se enmarca en una «explicación del voto».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

137. En ese sentido, no advierte la Sala una modificación del voto depositado por el senador Díaz Contreras frente a la solicitud de dar concepto favorable a una consulta popular del orden nacional, ni mucho menos que aquel haya explicado lo decidido durante el desarrollo de la votación.

2.2.3. Lectura de la proposición objeto de debate y votación en la sesión del 14 de mayo de 2025

138. Sobre este punto, los accionantes alegaron la infracción de los artículos 29 de la Constitución Política⁴⁵ y 125 de la Ley 5.º de 1992, esta última disposición normativa que dispone lo siguiente: «[c]errada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse».

139. Para el efecto, afirmaron que, en la sesión del 14 de mayo de 2025, previo a la votación a la solicitud del concepto favorable frente a una consulta popular del orden nacional, no se informó, por parte del presidente del Senado de la República ni del secretario general, la proposición objeto de votación.

140. En relación con lo expuesto, se acreditó en el proceso que a las 3:57:28 p. m. de la sesión objeto de análisis, el senador Efraín Cepeda Sarabia le solicitó al secretario general continuar con el siguiente punto del orden del día, así:

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del orden del día.

Por Secretaría se da lectura al siguiente punto del orden del día.

Votación de la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor Gustavo Petro Urrego y sus ministros el 1º de mayo de 2025.

El Presidente de la Corporación honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, informa:

Señor Secretario, abra el registro para votar, hicimos debate ayer de 9 horas y damos al final el uso de la palabra, con mucho gusto, abra el registro.

El Secretario General de la Corporación, doctor Diego Alejandro González González, manifiesta:

Está abierto el registro señor Presidente. Por favor los señores asistentes del recinto ayudar a los Senadores para que puedan ejercer el derecho al voto.

⁴⁵ «El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

La Presidencia somete a consideración de la plenaria a la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a consulta popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor Gustavo Petro Urrego y sus ministros el 1° de mayo de 2025 y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado. [negrillas son del original].

141. Conforme se desprende de lo acontecido en la sesión del 14 de mayo de 2025, se advierte que el presidente del Senado de la República le ordena al secretario general continuar con el orden del día propuesto para dicha fecha, esto es, la votación de la solicitud elevada por el presidente de la República y sus ministros el 1.º de mayo de ese mismo año.

142. Luego, el señor Cepeda Sarabia dispone que se abra el registro de la votación y se procede por parte de aquellos a la respectiva decisión. Nótese así que, en estricto sentido, no se escucha con palabras textuales que se haya efectuado la lectura, nuevamente, de una proposición que fue objeto de votación.

143. Pese lo expuesto, se tiene que el artículo 125 de la Ley 5.º de 1992 dispone que: «[c]errada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse», esta (proposición) entendida en el sentido del conjunto de iniciativas o mociones que los congresistas formulan en el transcurso del debate y discusiones al interior de la corporación pública, con el propósito de que esta última decida en torno a lo propuesto.

144. En ese sentido, la Sala estima pertinente acotar que las proposiciones constituyen instrumentos propios del debate legislativo, pues, por medio de ellas, los congresistas proponen, a la plenaria o comisión, discutir, adicionar, suspender, ordenar o modificar un asunto propio de la función prevista en el ordinal 2.º del artículo 6.º de la Ley 5.º de 1992. En este sentido, el legislador orgánico las clasificó como a continuación se expone:

CLASIFICACIÓN DE LAS PROPOSICIONES. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en:

1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.

2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

3. Proposición suspensiva. Es la que tiene por objeto suspender el debate mientras se considera otro asunto que deba decidirse con prelación, pero para volver a él una vez resuelto el caso que motiva la suspensión.

Se discute y resuelve separadamente de la principal y con prelación a cualquiera otra que no sea de sesión permanente.

4. Proposición modificativa. Es la que aclara la principal; varía su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o más temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan y resuelvan en una sola; o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o coordinación que se aduzcan.

5. Proposición especial. Es la que no admite discusión, y puede presentarse oralmente. Se considera la de suficiente ilustración, la de sesión permanente y la de alteración del orden del día.

PARÁGRAFO. No puede hacerse proposición sustitutiva de sustitutiva, ni modificativa de modificativa, ni suspensiva de suspensiva, ni más de una proposición de las contempladas en este artículo fuera de la principal.

145. En ese orden de ideas, lo que se desprende del caso concreto es que el asunto sometido a consideración y votación de la plenaria del Senado de la República del 14 de mayo de 2025, en principio, no encuadra en la definición de proposición, pues, la solicitud de concepto favorable a una consulta popular de carácter nacional no es una moción o iniciativa de algún congresista, sino del presidente de la República y sus ministros, en los términos del artículo 104 de la Constitución Política.

146. En efecto, el mecanismo de participación ciudadana a iniciativa del Gobierno es un trámite constitucional especial que no admite plenamente el esquema tradicional del procedimiento legislativo, en especial, de las proposiciones cuyo fin último es servir al debate parlamentario. De manera textual lo ha considerado la Corte Constitucional⁴⁶:

144. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la publicidad de las proposiciones se debe garantizar en los términos del artículo 125 de la Ley 5ª de 1992, según el cual estas deben ser leídas en dos oportunidades; una vez antes del debate respectivo y otra antes de la votación. Adicionalmente, amparada en el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha reconocido que, si esto no ha ocurrido, existen formas de subsanación durante el trámite legislativo⁴⁷. Con todo, para que la publicidad de las proposiciones resulte válida, es necesario que se garantice la adecuada formación de la voluntad democrática, es decir, que la “forma” vaya dirigida a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de las modificaciones propuestas.

147. Con todo, la Sala advierte que la solicitud elevada por el presidente de la República y sus ministros el 1.º de mayo de 2025 surtió su publicación en la gaceta 604 del día siguiente; se incluyó como punto del orden del día en las sesiones del 13 y 14 de mayo del mismo año (con lo que se introdujo el asunto objeto de análisis); se discutió, según el dicho del presidente del Senado, «[...] por más de nueve (9) horas [...]»⁴⁸ y, por último, se decidió, conforme las reglas de las mayorías, dar concepto desfavorable. En ese sentido, se acreditó que los congresistas tuvieron conocimiento previo y evidente del asunto sometido a votación.

148. A partir del escenario propuesto, deriva la Sala que, conforme a las pruebas obrantes en el expediente, las finalidades de publicidad y conocimiento, propias de las

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-109 del 19 de abril de 2023, MP. Paola Andrea Meneses Mosquera.

⁴⁷ «Sentencias C-481 de 2019 y C-415 de 2020. Cfr. Sentencias C-131 de 2009, C-537 de 2012 y C-084 de 2018».

⁴⁸ Gaceta 989 del 13 de junio de 2025.



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

proposiciones, se cumplieron en el caso concreto. Lo anterior, en tanto se dio lectura expresa que la plenaria del Senado procedería a la votación de la solicitud de concepto favorable a la consulta popular de carácter nacional presentada por el presidente de la República y sus ministros el 1.º de mayo de 2025. Y, acto seguido, se dispuso la apertura del registro para la votación nominal y pública, procedimiento que fue adelantado por la Secretaría General.

149. De esta manera, si bien no era procedente la lectura de una proposición, en tanto la decisión recayó sobre la conveniencia o no de un mecanismo de participación ciudadana y no respecto de la elaboración, interpretación, reforma y derogatoria de leyes, lo cierto es que el objeto de la votación fue anunciado de manera expresa y precisa ante la plenaria, circunstancia que permitió a los senadores conocer con claridad la decisión sometida a consideración.

150. Así las cosas, la Sala concluye que el procedimiento adelantado no vulneró el artículo 125 de la Ley 5.º de 1992 ni el derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, puesto que la votación adelantada no consistía en una proposición y, con todo, aun en ausencia de esta última, el trámite aseguró los principios de publicidad y conocimiento que justifican la regla invocada por los demandantes. Por consiguiente, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

2.2.4. Participación del senador *Ciro Ramírez Cortés* en la sesión del 14 de mayo de 2025

151. Para los demandantes se infringieron los artículos 29⁴⁹ y 133⁵⁰ de la Constitución Política en tanto que, en la sesión del 14 de mayo de 2025, se permitió la participación del senador *Ciro Ramírez* pese a que se le había decretado la «[...] pérdida de investidura [...]».

152. Frente a este punto, se observa en la Gaceta 989 del 13 de junio de 2025 el registro de asistencia del senador *Ciro Alejandro Ramírez Cortés* en la sesión del 14 de mayo de ese mismo año, incluso se advierte que intervino y ejerció su derecho al voto frente a la «votación nominal a la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a Consulta Popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor *Gustavo Petro Urrego* y sus ministros el 1º de mayo de 2025».

⁴⁹ «El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso».

⁵⁰ «Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

153. No obstante, al expediente no se allegó ninguna prueba de la que se desprenda que al senador Ramírez Cortés se le haya decretado la pérdida de su investidura. Contrario a ello, se arrimó la Resolución 385 del 9 de mayo de 2025, por medio de la cual «[...] se imparten instrucciones para garantizar el ejercicio de las funciones de un Senador de la República, en virtud de la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 240 del 19 de febrero de 2024».

154. De los antecedentes de aquella, se tiene que a dicho senador se le había suspendido el ejercicio de la investidura congresional, como consecuencia de la medida de aseguramiento privativa de la libertad impuesta por la Sala de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia⁵¹, la cual, luego, fue revocada por la Sala Especial de Primera Instancia de la misma corporación judicial, mediante auto «AEP-057-2025 del 2 de mayo de 2025».

155. En ese orden de ideas, se expidió la Resolución 385 del 9 de mayo de 2025 a través de la cual se resolvió levantar la suspensión temporal del ejercicio del cargo del senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, de ahí que no resulte cierto para la Sala de lo Electoral que el Senado de la República permitió la participación de un senador al que se le había decretado la pérdida de investidura, en concreto, del señor Ramírez Cortés, pues lo probado es que aquel desde el 9 de mayo de 2025 (previo a la sesión objeto de análisis) asumió el ejercicio de sus funciones del cargo para el cual resultó elegido.

156. Por consiguiente, el cargo propuesto y analizado no tiene vocación de prosperidad.

2.2.5. Tiempo que transcurrió para depositar el voto, trámite de las recusaciones y certificación del cuórum decisorio

157. Finalmente, alegaron los demandantes el vicio consistente en la expedición irregular del acto demandado por cuenta de que solo se dispuso, para efectos de adelantar la votación al concepto favorable a la consulta popular del orden nacional, tres (3) minutos. Además, afirmaron que no se garantizó el trámite adecuado de las recusaciones ni se certificó el cuórum decisorio previo al punto del orden del día referenciado.

158. Sobre el primero de ellos, se tiene que en el punto del orden del día referido al concepto favorable a una consulta popular del orden nacional se dispuso, por parte de la mesa directiva del Senado de la República, lo siguiente:

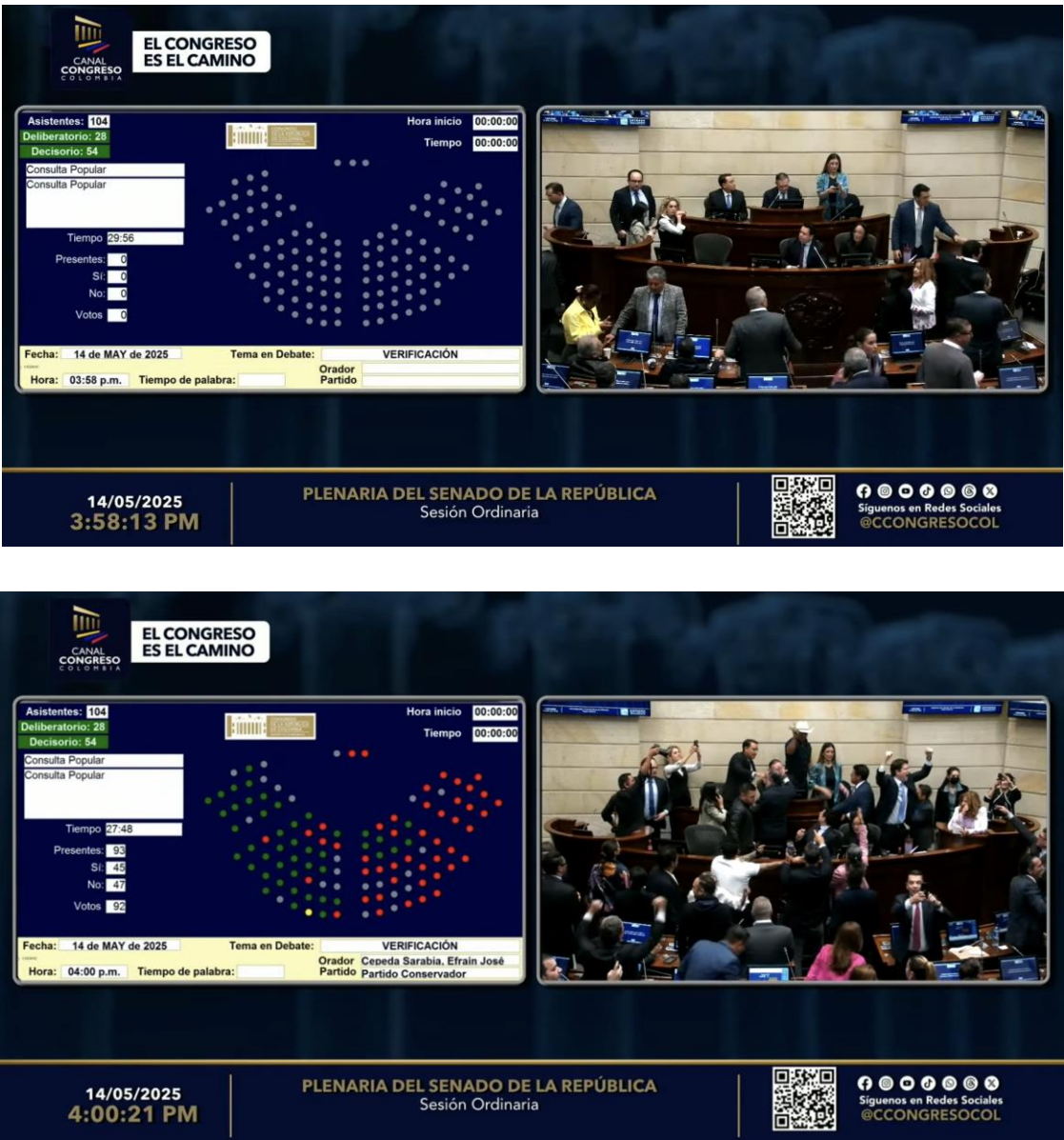
⁵¹ Conforme lo establece el artículo 277 de la Ley 5.º de 1992, así: «SUSPENSIÓN DE LA CONDICIÓN CONGRESIONAL. El ejercicio de la función de Congresista puede ser suspendido en virtud de una decisión judicial en firme. En este evento, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá de tal decisión que contendrá la solicitud de suspensión a la Cámara a la cual se pertenezca. La Comisión dispondrá de cinco (5) días para expedir su dictamen y lo comunicará a la Corporación legislativa, para que ésta, en el mismo término, adopte la decisión pertinente. Si transcurridos estos términos no hubiere pronunciamiento legal, la respectiva Mesa Directiva ordenará la suspensión en el ejercicio de la investidura congresal, la cual se extenderá hasta el momento en que lo determine la autoridad judicial competente».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro
Demandado: Senado de la República
Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00
11001-03-28-000-2025-00076-00

La Presidencia somete a consideración de la plenaria a la solicitud de concepto favorable del Senado de la República sobre convocatoria a consulta popular de carácter nacional presentada por el señor Presidente de la República, doctor Gustavo Petro Urrego y sus ministros el 1° de mayo de 2025 y, cerrada su discusión, **abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal**. [énfasis no es del original].

159. Sobre este tipo de votación (nominal), el artículo 130 de la Ley 5.° de 1992 no dispuso un tiempo mínimo para ejercer el derecho, pero si uno máximo de «[...] treinta (30) minutos [...]». Al respecto, se encuentra acreditado en el proceso que el registro de la votación se abrió a las 3:58:09 p. m. y se cerró a las 4:00:21 p.m., esto es, cuando de los treinta (30) minutos dispuestos habían transcurrido 2 minutos y 12 segundos. Así, se advierte de la videograbación:



160. Conforme a lo expuesto, resulta evidente para la Sala que, si bien dicho lapso fue, incluso, menor a los 3 minutos, lo cierto es que ello no implica la expedición irregular del acto por medio del cual el Senado de la República decidió dar concepto desfavorable a una consulta popular del orden nacional, bajo el entendido de que lo reprochado por el Reglamento del Congreso es que el tiempo para efectuar la votación



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

nominal no exceda de treinta (30) minutos, situación que, en el caso concreto, no se acreditó.

161. Con todo, tampoco se encuentra configurado dicho vicio por cuanto el cierre de la votación se produjo una vez todos los senadores presentes materialmente en el recinto ejercieron su derecho al voto.

162. Ciertamente, como se anotó en un acápite anterior, el registro final da cuenta de que participaron 96 congresistas, cifra coincidente con el número de presentes habilitados para votar en ese momento, lo cual evidenciaba que la voluntad de la plenaria ya se había formado en su integridad. Así, al haberse agotado la participación efectiva de todos los asistentes, resultaba procedente que la Mesa Directiva dispusiera el cierre del registro, sin que ello implique la vulneración del artículo 130 de la Ley 5.º de 1992 ni constituya irregularidad alguna en la expedición del acto demandado.

163. Por otra parte, en lo atinente al trámite de las recusaciones y el cuórum decisorio, los demandantes sostuvieron que se trasgredieron «[...] las normas sobre declaratoria de quórum [sic], resolución de impedimentos y garantías de publicidad y deliberación»; sin embargo, lo que resultó del recaudo probatorio es que, puntualmente, en el desarrollo del punto del orden del día consistente en el concepto favorable a una consulta popular del orden nacional, efectuada en la sesión plenaria del 14 de mayo de 2025, no se presentó ningún impedimento ni recusación por parte de los senadores de la República.

164. Al respecto, conviene precisar que en dicha sesión se propuso una recusación contra el presidente del Senado de la República, Efraín Cepeda Sarabia, la cual se remitió a la Comisión de Ética. Asimismo, se discutieron y votaron los impedimentos manifestados por los senadores Norma Hurtado Sánchez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Ferney Silva Idrobo y Martha Isabel Peralta Epiayú; sin embargo, todas aquellas situaciones se referían a aspectos distintos a la votación del concepto favorable a una consulta popular del orden nacional.

165. A su vez, tampoco se advierte que el Senado de la República certificó el cuórum decisorio previo al punto del orden del día referenciado; no obstante, se tiene que dicho aspecto es una facultad con la que cuentan los miembros de las respectivas cámaras, en el desarrollo de una sesión, tal como lo establece el artículo 109 de la Ley 5.º de 1992, así:

SUSPENSIÓN. Los miembros de las respectivas Cámaras podrán proponer, en el desarrollo de una sesión, que ella sea suspendida o levantada, en razón de una moción de duelo o por circunstancias de fuerza mayor. Estas proposiciones, sin necesidad de debate alguno, se someterán a votación.

De la misma manera **podrán solicitar, en cualquier momento, la verificación del quórum**, a lo cual procederá de inmediato la Presidencia. Comprobada la falta de quórum se levantará la sesión. [énfasis propio de la Sala].



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

166. En efecto, lo que se advierte es que ningún senador de la República efectuó una solicitud en el sentido propuesto por los demandantes, de ahí que no resultara obligatorio que la votación del concepto favorable estuviera precedida de una verificación del cuórum, pues, se insiste, ninguno de aquellos lo propuso.

167. En gracia de discusión, se debe reiterar, tal como se expuso en los considerandos del primer cargo resuelto, que al momento de decidir el punto del orden del día objeto de análisis estaban presentes 97 senadores de la República, lo cual denota que asistían la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación pública, en los términos previstos en el artículo 116 de la Ley 5.º de 1992⁵².

168. Conforme a lo expuesto, se concluye que no se acreditó la expedición irregular del acto demandado alegada por los accionantes.

2.3. Síntesis del caso y conclusiones

169. La sentencia resuelve las demandas de nulidad contra la votación por medio de la cual el Senado de la República, el 14 de mayo de 2025, negó el concepto previo favorable a una consulta popular del orden nacional.

170. En ese orden, se tiene que los demandantes alegaron múltiples irregularidades procedimentales, específicamente: i) la discrepancia entre senadores presentes y votos depositados; ii) afectaciones al derecho al voto de algunos senadores; iii) la modificación del voto del senador Díaz Contreras, luego de ser explicado; iv) la falta de lectura de la proposición previo a su votación; v) la participación indebida de un senador presuntamente inhabilitado (Ciro Ramírez Cortés); vi) el tiempo de votación; y vii) la ausencia de certificación del cuórum decisorio.

171. Tras analizar las pruebas, esta Sala de lo Electoral concluyó que ninguno de los cargos prosperó, en tanto, se estableció que: i) la diferencia entre senadores presentes y votos depositados obedeció al retiro voluntario de uno de aquellos; ii) no hubo explicación ni modificación del voto del senador Díaz Contreras; iii) la solicitud de concepto previo no constituía una proposición, con todo, la votación cumplió con los principios de publicidad y conocimiento; iv) el senador Ramírez Cortés podía participar en la sesión del 14 de mayo de 2025; y v) el tiempo de votación y manejo del cuórum se ajustaron a las prescripciones de la Ley 5.º de 1992.

⁵² «QUÓRUM. CONCEPTO Y CLASES. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber:

1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

2. Quórum decisorio, que puede ser:

- Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

- Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa.

- Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes.

PARÁGRAFO. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas».



Demandantes: Raymundo Francisco Marengo y otro

Demandado: Senado de la República

Radicados: 11001-03-28-000-2025-00072-00

11001-03-28-000-2025-00076-00

172. En consecuencia, la Sala mantuvo la validez del acto mediante el cual el Senado de la República negó el concepto previo favorable a la consulta popular de carácter nacional y se negaron todas las pretensiones de las demandas.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>